

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**Avances en la implementación del análisis de impacto regulatorio en el
Perú: el caso del proyecto de ley 289/2016-CR**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en
Gestión Pública presentada por:

VIÑAS BALBOA, Guillermo Andrés

Asesorado por: Mgtr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong

Lima, diciembre de 2019

La tesis

Avances en la implementación del análisis de impacto regulatorio en el Perú: el caso del proyecto de ley 289/2016-CR

ha sido aprobada por:

Mgtr. Mayen Lucrecia Ugarte Vasquez Solis
[Presidente del Jurado]

Mgtr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong
[Asesor Jurado]

Mgtr. Guiselle Marlene Romero Lora
[Tercer Jurado]

Esta tesis va dedicada a mis padres, Guillermo y Luisa, quienes se esforzaron, desde el día en que llegué a este mundo, por asegurar mi desarrollo personal y profesional, y nunca dejaron de confiar en mis capacidades. A mi abuela Flor, quien nunca dejó de darme todo su afecto y apoyo durante este proceso, y siempre fue la primera en compartir mis logros y alegrías. Finalmente, esta tesis va dedicada a todos los peruanos, quienes piden a gritos políticas de calidad, y en quienes pensé en todo momento durante el desarrollo de esta investigación. Espero que esta tesis pueda aportar de alguna forma a mejorar la calidad regulatoria en el país, y en consecuencia la calidad de vida de todos los peruanos.

Guillermo Viñas



Un agradecimiento especial a Cinthya Arguedas, mi asesora, por todo el apoyo brindado durante este proceso, y su nivel de involucramiento con mi trabajo.

A los congresistas y asesores de la Comisión, quienes accedieron a participar de esta investigación, expectantes de críticas constructivas que les permitan mejorar con miras al futuro.

A todos los expertos entrevistados, quienes dieron unos minutos de su tiempo para aportar de sus conocimientos y experiencias al desarrollo de esta investigación.

A la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP, por facilitar de manera continua el desarrollo académico y profesional de sus estudiantes.

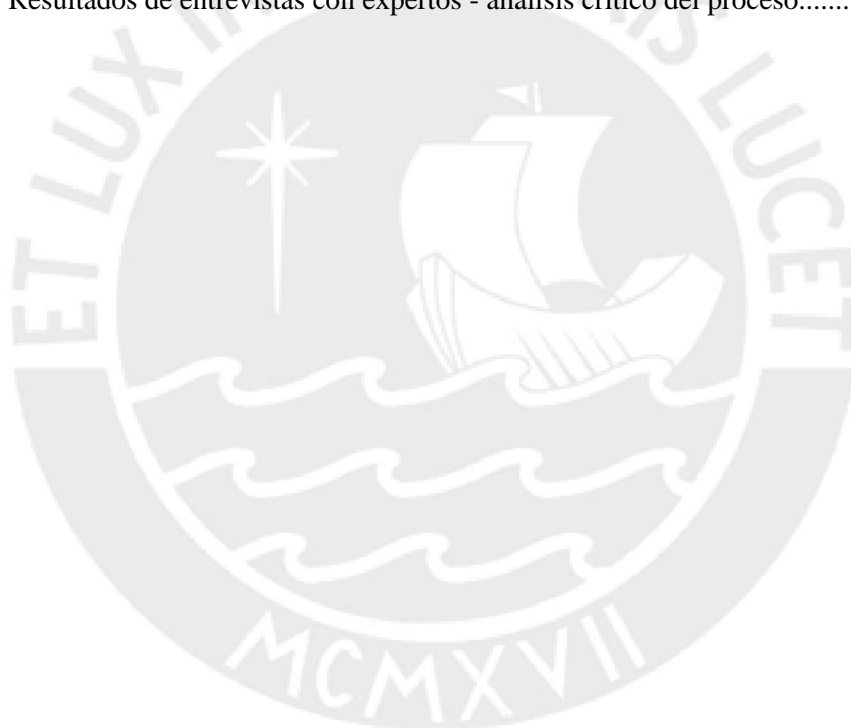


TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
1. Introducción al problema.....	3
2. Preguntas y objetivos de la investigación.....	10
2.1. Preguntas de investigación	10
2.2. Objetivos de investigación	10
3. Justificación.....	11
4. Limitaciones	12
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	13
1. Regulación: historia, conceptos, justificación y “buena regulación”	13
1.1. Historia del rol del Estado	13
1.2. ¿Qué es la regulación estatal?.....	15
1.3. Justificación normativa para regular: Fallas de mercado	16
1.4. Gobernanza regulatoria e importancia de la “buena regulación”	18
2. Modelos para asegurar la “buena regulación”	24
2.3. Análisis Costo-Beneficio.....	24
2.4. Evaluación del riesgo	25
2.5. Test de proporcionalidad	25
2.6. Seguimiento ex post	26
2.7. Análisis de Impacto Regulatorio	26
3. Análisis de Impacto Regulatorio	29
3.1. ¿En qué consiste el Análisis de Impacto Regulatorio?.....	29
3.2. ¿Cuál es su relación con el proceso de formulación de políticas públicas?	29
3.3. Pasos del Análisis de Impacto Regulatorio	31
3.4. ¿Qué características debe tener la aplicación correcta de un Análisis de Impacto Regulatorio?	35
CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL	37
1. Análisis de Impacto Regulatorio en el mundo.....	37

1.1. México	37
1.2. Estados Unidos	37
1.3. Chile	38
1.4. Perú	39
2. Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	40
3. Legislación propuesta: Proyecto de Ley 289/2016-CR	41
CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	43
1. Enfoque, alcance y estrategia general	43
2. Diseño de la investigación	43
2.1. Unidades de observación	43
2.2. Técnicas de recolección de información	45
3. Ética de la investigación	45
4. Variables a analizar	46
CAPÍTULO 5: RESULTADOS	48
1. Definición del problema	48
1.1. Descripción de la etapa	48
1.2. Análisis crítico de la etapa	50
2. Definición de objetivos	53
2.1. Descripción de la etapa	53
2.2. Análisis crítico de la etapa	54
3. Identificación de alternativas	57
3.1. Descripción de la etapa	57
3.2. Análisis crítico de la etapa	57
4. Análisis Costo-Beneficio	59
4.1. Descripción de la etapa	59
4.2. Análisis crítico de la etapa	60
5. Consulta	61
5.1. Descripción de la etapa	61

5.2. Análisis crítico de la etapa.....	62
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
1. Conclusiones.....	64
2. Recomendaciones	65
REFERENCIAS	67
ANEXO A: Guías de entrevista	72
ANEXO B: Consentimiento informado	77
ANEXO C: Distorsión de mercado presentada en el dictamen.....	78
ANEXO D: Análisis Costo-Beneficio realizado por la comisión	79
ANEXO E: Lista de actores entrevistados	80
ANEXO F: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso	81
ANEXO G: Resultados de entrevistas con expertos - análisis crítico del proceso.....	89



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Principales fuentes de fallas de Estado	22
Tabla 2: Comparativa de los modelos para asegurar la “buena regulación”	28
Tabla 3: Características de un Análisis de Impacto Regulatorio aplicado correctamente.....	35
Tabla 4: Unidades de observación	44
Tabla 5: Presentación de actores entrevistados	44
Tabla 6: Técnicas de recolección de información	45
Tabla 7: Componentes, variables, ítems y fuentes para de información	46



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Relación lógica del problema – causas y efectos planteados por la Comisión	49
Figura 2: Árbol de problemas completo.....	51
Figura 3: Relación lógica de los objetivos regulatorios	53
Figura 4: Relación lógica de los objetivos corregida	54
Figura 5: Árbol de objetivos completo.....	56



RESUMEN EJECUTIVO

A mediados del año 2016, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos presentó al pleno el Proyecto de Ley 289/2016-CR, un proyecto de ley muy polémico que buscó modificar la legislación vigente en torno al servicio de estacionamientos; obligando a las empresas, entre otras cosas, a establecer un sistema de precios que cobre por minuto, prohibiendo así otros sistemas de cobro habituales como el típico “por hora o fracción”. Así, gracias a esta y muchas otras propuestas regulatorias polémicas en el país, surge inevitablemente la pregunta: ¿qué tan bien estamos regulando en el Perú?

Existe una tendencia global, encabezada por la OCDE, de mejorar la calidad de la regulación en todos los países miembros y observadores, mediante la propuesta de metodologías y herramientas que garanticen un proceso de formulación de políticas regulatorias de calidad que aumente las probabilidades de éxito de la regulación propuesta; siendo el más importante y reciente, el modelo de Análisis de Impacto Regulatorio (RIA). Considerando las intenciones del país de formar parte de la OCDE en el futuro cercano, resulta de gran importancia la adopción de los modelos propuestos por este organismo en los procesos de toma de decisión de políticas regulatorias.

El objetivo central de la presente tesis fue analizar los avances y las limitaciones en la aplicación de herramientas de calidad regulatoria en el proceso de formulación de políticas regulatorias en el Perú, empleando el caso del Proyecto de Ley 289/2016-CR como caso de estudio. Para ello, se planteó un marco metodológico en torno a un proceso RIA, incluyendo una serie de características y condiciones que un proceso RIA ideal debería contener. Luego, se realizaron entrevistas a dos congresistas y un asesor miembros de la Comisión, con el fin de conocer, al mayor detalle posible, el proceso que siguieron al formular este proyecto de ley. Finalmente, se realizó un análisis crítico de este proceso, contrastándolo con las características del RIA ideal propuestas en el marco metodológico; y sumando las opiniones sobre este proceso de expertos en economía, expertos en políticas públicas y expertos en RIA.

El análisis evidenció que, a pesar de que el proceso de formulación del proyecto de ley sigue las etapas requeridas por un proceso RIA, existen falencias en todas las etapas, y a distintos niveles, entre las que destacan problemas con la identificación del problema y sus causas, así como errores lógicos en el árbol de objetivos; los que se verán con mayor detalle en el capítulo de resultados.

INTRODUCCIÓN

Mucho ha evolucionado el rol del Estado en la economía en las últimas décadas. Hemos pasado de un Estado liberal en el siglo XIX, a un estado sumamente involucrado en los mercados a partir de los años 30; para volver finalmente a un estado liberal en los años 80, que no compite en la mayoría de mercados, pero que los regula para disminuir potenciales efectos de las fallas de mercado, y así maximizar la eficiencia de los mismos.

En este contexto, ha tomado cada vez más importancia a nivel mundial el tema de la calidad regulatoria: los Estados buscan asegurar que las regulaciones impuestas tengan resultados positivos, y estos sean los mejores posibles en comparación con otras alternativas. Así, ha surgido, en las últimas décadas, el concepto de Análisis de Impacto Regulatorio (RIA por sus siglas en inglés). Se trata de una herramienta relativamente nueva, muy sofisticada y prometedora, que busca aumentar considerablemente las probabilidades de elegir la mejor alternativa regulatoria para atacar a un problema específico.

En el Perú, los intentos formales de aplicación de RIA se limitan a los organismos reguladores (OSIPTEL, OSINERGMIN, etc.), y aun así son intentos sumamente iniciales y superficiales de aplicar la metodología en su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, aún no se ha realizado ningún intento de aplicación de esta metodología en otras entidades que emiten regulación, como el Congreso de la República. Cabe mencionar que el Perú apunta a ingresar a la OCDE en los próximos años, y la calidad regulatoria e implementación del RIA es uno de los pilares de este organismo; por lo que será útil, para estos fines, que el Perú empiece a implementar este tipo de herramientas en el corto plazo.

Por otro lado, a mediados del año 2018, el pleno del congreso aprobó el proyecto de ley 289/2016-CR, el cual buscaba modificar la regulación existente en torno al servicio de estacionamiento; obligando a quienes brindan este servicio a establecer un sistema de precios por minuto, y no por hora o fracción como se venía realizando hasta la fecha. Este proyecto generó mucha polémica, debido a los potenciales efectos negativos no identificados por la comisión que formuló este proyecto de ley. Toda esta polémica nos hizo preguntarnos una vez más: ¿qué tan bien estamos regulando en el Perú?

En ese sentido, el presente estudio busca conocer a detalle el proceso que siguió la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos a la hora de elaborar dicho proyecto de ley, para luego compararlo con el proceso que habría seguido si hubiera aplicado el modelo RIA a la hora de elaborarlo. Esto con el fin de medir qué

tan lejos estamos en el Perú de alcanzar las buenas prácticas de calidad regulatoria que nos exige la OCDE para una eventual inclusión.



CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Introducción al problema

El 26 de septiembre del 2018, el pleno del Congreso de la República aprobó, por mayoría simple, el Proyecto de Ley 289/2016-CR, proyecto que busca modificar la regulación vigente en torno al servicio de estacionamiento vehicular, estableciendo el cobro por el servicio efectivamente brindado, traduciéndose esta intención en la obligación de las empresas a cobrar el servicio de estacionamiento por minuto.

El servicio de estacionamiento vehicular se encuentra regulado en la actualidad por la Ley 29461 (2009), Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, publicada en el 2009, y cuyos alcances no exceden a la definición de modalidades de servicios, el establecimiento de ciertas obligaciones para el titular del estacionamiento y para el usuario del servicio, y la asignación de responsabilidades en el contrato entre ambas partes. Se podría decir, en líneas generales, que esta ley está orientada a brindar una cierta seguridad jurídica a ambas partes, a la hora de celebrar un contrato de servicio de estacionamiento.

Sin embargo, el Proyecto de Ley 289/2016-CR, mencionado en el primer párrafo, busca una intervención mayor en el mercado de este servicio, proponiendo tres cambios principales:

- El cobro del servicio deberá establecerse por minuto efectivamente brindado, por lo que queda prohibido el establecimiento de tarifas “por hora o fracción”, “por 4 horas o fracción”, “por día o fracción”, etc.
- Cuando el estacionamiento sea un servicio complementario (por ejemplo, en un Centro Comercial), el usuario podrá exonerarse del pago de los primeros quince minutos, sin poderle exigir un consumo mínimo.
- En caso de pérdida del ticket o documento similar, será responsabilidad del titular del estacionamiento consultar sus registros físicos, electrónicos o fílmicos para establecer el tiempo efectivo de permanencia del vehículo. Además, el titular del estacionamiento no podrá incluir ninguna penalidad por la pérdida de dicho documento, salvo el valor del mismo.

Como era de esperarse, este proyecto de ley trajo mucha polémica, y provocó reacciones de partes de distintos actores, algunos respaldándolo, y otros criticándolo.

Por un lado, el dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (comisión del congreso que elaboró el Proyecto de Ley) justifica la aprobación de esta nueva regulación indicando que “por minuto no sólo es más

beneficioso, sino más justo para el consumidor” (Dictamen del Proyecto de Ley 289/2016-CR, 2018).

El congresista Juan Carlos Gonzáles, autor del Proyecto de Ley, comentó que se debe aprobar ya que favorece a los consumidores, y además porque se viene trabajando desde hace más de dos años (El Comercio, 2018a). Asimismo, el congresista Miguel Elías, presidente de la comisión, indicó que “en algunos estacionamientos se multaba injustamente con S/.20 a S/.50 por la pérdida del ticket, eso es un abuso” (Reyes, 2018).

Por el otro lado, César Peñaranda, director ejecutivo del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Lima, comentó que esta eventual ley terminaría por distorsionar el mercado del servicio de estacionamientos, al obligar a las empresas a decidir cómo deben cobrar sus servicios (El Comercio, 2018a)

Alfredo Bullard comentó que, a pesar de que es de ese tipo de normas que suenan bien, al entender las cuestiones de mercado, uno se da cuenta de que no necesariamente los consumidores van a pagar menos, ya que las empresas van a ajustar los precios según las condiciones que hay, por lo que el minuto terminará siendo más caro que antes (Perú21, 2018)

José Antonio Contreras, presidente de la Asociación de Centros Comerciales y de Entretenimiento del Perú (ACCEP), mencionó que la propuesta infringe las normas constitucionales referidas a la libertad de empresa, la iniciativa privada, y el derecho de propiedad (El Comercio, 2018b)

El congresista Alberto de Belaunde comentó que, si bien la medida suena bien, en una lógica de economía de mercado, este tipo de regulaciones escapa al rol del Estado. Así también comentó el director de la Asociación de Consumidores Elegir, Carlos Zúñiga, quien afirmó que se trata de una medida populista, y que no se toma en cuenta que se está trasladando el costo a otro factor (Macera, 2018).

Es entonces que; tras toda la polémica y el debate público en torno a este, y también a otros proyectos regulatorios que surgen continuamente en el país, reflexionamos, y nos preguntamos: ¿estamos regulando correctamente en el Perú? ¿Cuál es la calidad de nuestras regulaciones? ¿Son realmente beneficiosas para la sociedad?

Y resulta importante hacernos esta pregunta, no sólo por el debate público al que estamos permanentemente expuestos, o por las repercusiones que la regulación en general tiene en nuestro día a día como ciudadanos. Existe otra razón para hacernos esta pregunta, y es que el Perú lleva ya varios años intentando ser miembro oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE].

Para contextualizar brevemente, la OCDE, fundada en 1961, es un organismo de cooperación internacional que busca promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo (web institucional). Está conformada en la actualidad por 36 países, y son éstos los que marcan la pauta y lideran la tendencia de las políticas a seguir, por lo que la inclusión de un país en vías de desarrollo, como Perú, puede ser un paso importante para el mismo, ya que tendría acceso a estas experiencias compartidas, así como al asesoramiento y el trabajo conjunto con estos países que aplican políticas más exitosas en sus territorios.

En el año 2008, se aprobó la incorporación de Perú como miembro observador del Comité de Inversiones de la OCDE. Luego, en el 2009, Perú se adhirió al Centro de Desarrollo de la OCDE, un espacio de análisis e intercambio de experiencias sobre las políticas económicas y sociales entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Finalmente, a finales del 2012, Perú presentó formalmente su solicitud para ser miembro de la OCDE. Por ello, desde el 2014, la OCDE y Perú están trabajando en el “Programa País”, un instrumento que brinda recomendaciones de política para los países que buscan su inclusión en este organismo de cooperación internacional. Este mecanismo implica una medición de las brechas específicas de cada país, con el fin de brindar recomendaciones personalizadas a cada caso (CEPLAN, 2015)

Para medir estas brechas, se establecieron una serie de áreas sobre las que la OCDE se comprometió a evaluar al país, para luego emitir reportes y recomendaciones específicas sobre cada tema, con el fin de facilitar el cumplimiento de las metas para el país. Así, se establecieron, como dos de las áreas de estudio, un estudio sobre la Gobernanza Pública, cuyo reporte fue emitido en octubre del 2016, y un estudio sobre las Políticas de Reforma Regulatoria, cuyo reporte fue emitido en julio del 2016.

Ambos reportes coinciden en que el Perú debe fortalecer su sistema de gobernanza regulatoria. Si bien se destacan por un lado los avances logrados por los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, se deja en evidencia la gran brecha que éstos tienen frente a otras entidades que emiten regulación, entre ellas, el congreso:

“El proceso de creación regulatoria en Perú no cuenta con una política regulatoria integral: no se ha implementado un proceso sistemático de evaluación ex ante de la regulación; en la práctica la profundidad del análisis costo-beneficio difiere según el tipo de regulación; no se consideran alternativas y enfoques para combatir la problemática; no existen lineamientos homogéneos sobre la consulta pública, el involucramiento de actores interesados y el tratamiento de los comentarios recibidos; no existe una programación sobre la emisión y

modificación de regulaciones; y evaluación sobre la calidad legal de las propuestas regulatorias es poco profunda y no es homogénea” (OCDE, 2016)

Una de las recomendaciones clave que brinda el reporte sobre las Políticas de Reforma Regulatoria es la siguiente:

“Perú debe establecer un sistema de evaluación de impacto ex ante como parte de su proceso administrativo, por ejemplo, una RIA (Análisis de Impacto Regulatorio) para borradores de regulaciones y regulaciones sujetas a modificación. Este sistema requerirá que todos los reguladores preparen una RIA como guía de apoyo para desarrollar nuevas regulaciones. Es recomendable utilizar un criterio de umbrales para determinar la profundidad del análisis en función del impacto de la regulación” (OCDE 2016)

Del mismo modo, en el documento publicado por la OCDE en el 2012 titulado Recommendation of the council on regulatory policy and governance, el consejo de la OCDE brinda 12 recomendaciones a los miembros del organismo de cooperación, entre las cuales destaca la recomendación número 4: “Integrar el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) en las etapas tempranas del proceso de política para la formulación de nuevas propuestas regulatorias. Identificar claramente los objetivos de la política, y evaluar si la regulación es necesaria, y cómo puede ser lo más efectiva y eficiente posible en lograr esos objetivos.” (OCDE, 2012)

Igualmente, entre los cuatro pilares de recomendaciones y mejores prácticas del documento de trabajo de la OCDE titulado “Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional”, el pilar número 1: “Planteando la Mejora Regulatoria en la Agenda Política”, indica, entre una de sus recomendaciones, “asegurar que elementos importantes de política regulatoria, como el análisis de impacto regulatorio, [...] estén institucionalizados en leyes, reglamentos, decretos, etc.” (García, 2010)

Queda claro entonces que, como parte de las acciones que debemos realizar en los próximos años para poder integrar la OCDE, mejorar la gobernanza regulatoria es clave, y más específicamente, empezar a aplicar un Análisis de Impacto Regulatorio (en adelante, RIA) a todas las propuestas de regulación. Pero, ¿qué es un RIA?

El Análisis de Impacto Regulatorio (RIA por sus siglas en inglés: Regulatory Impact Assesment) es una herramienta que busca asegurar que las decisiones de política pública y regulaciones adoptadas por las autoridades se basen en un riguroso análisis costo-beneficio. Esta herramienta, creada en el marco de la OCDE, se basa en un conjunto de buenas prácticas y lecciones aprendidas a lo largo del tiempo por sus países miembros. Estas prácticas han

devenido en recomendaciones relativas a aspectos procedimentales y sustantivos de la regulación (Ruiz, 2016).

El RIA nace como parte de la corriente desreguladora en un intento de reducir los excesivos costos impuestos a las empresas privadas, producto del marco legal vigente. Es una respuesta de los Estados ante la percepción generalizada de que la industria se encontraba sobre regulada (Quintana, 2011). Sin embargo, si bien algunos de sus elementos están empezando a funcionar en el Perú como un mecanismo de simplificación administrativa y eliminación de barreras burocráticas (Decreto Legislativo N° 1310, 2016); la finalidad del RIA en realidad es funcionar como una herramienta clave para mejorar la calidad de las normas legales y en particular de la regulación (Quintana, 2011).

El RIA se debe utilizar para optimizar la eficiencia y la efectividad de los instrumentos normativos, con el objetivo de asegurar, en la medida de lo posible, que va a lograr los objetivos trazados, al más mínimo costo, y con la menor cantidad de consecuencias negativas inesperadas (OCDE, 2001).

El RIA viene siendo aplicado por países de la OCDE desde hace ya más de 3 décadas. Distintos focos y campos de trabajo han dado como resultado distintas aproximaciones en cada país, relacionadas con las distintas prioridades de cada uno. Entre los casos más notables se encuentran: Países Bajos, que cuenta con un modelo de Business Effects Analysis; el cual se enfoca en los impactos provenientes de la empresa. Francia, que ha desarrollado una metodología de evaluación ex-ante para medir los costos de la regulación en el mercado y en la administración pública. Y México, que cuenta con tres tipos de evaluaciones: RIA de alto impacto, RIA ordinario y RIA periódico; cuya clasificación refiere a los impactos que la regulación propuesta podría generar (OCDE, 2001)

En el caso peruano, la gran excepción a la regla son los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, quienes vienen aplicando, desde hace ya un par de años, sus propios manuales de RIA para las regulaciones que consideren relevantes.

Sin embargo, con respecto al grueso del aparato estatal, se podría decir que intentos o aproximaciones de RIA apenas se están empezando a evidenciar. Por un lado, a través de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, se viene impulsado desde hace algunos años la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021; la cual se vio plasmada en el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM (2013). En este marco, se han aprobado diversos Decretos Legislativos (Decreto Legislativo 1310, Decreto Legislativo 1448, etc.) que apuntan a la simplificación administrativa y a la eliminación de barreras burocráticas mediante una aproximación al RIA denominada “Análisis de Calidad Regulatoria (ACR)”; el cual es “un

proceso integral, gradual y continuo de análisis de las disposiciones normativas de carácter general que establecen procedimientos administrativos que resulten innecesarios, injustificados, [...], permitiendo la reducción de las cargas administrativas” (PCM, 2018).

Sin embargo, esta aproximación se limita en la actualidad a procedimientos administrativos, y no explora otros ámbitos regulatorios; tal como refleja el Decreto Legislativo 1310; así como su manual de aplicación. Este Decreto Legislativo se encuentra en el marco de la iniciativa de simplificación administrativa, impulsada por la PCM desde el 2011. Sobre esta iniciativa, contenida en el Decreto Supremo 007-2011-PCM, el reporte de la OCDE sobre políticas de reforma regulatoria, mencionado líneas arriba, la reconoce como un primer paso del Estado peruano para mejorar sus prácticas regulatorias, pero también señala que “a pesar de que existe una estrategia para la simplificación administrativa, no hay una fiscalización efectiva de su implementación” (OCDE, 2016b). En ese sentido, no se puede afirmar que las iniciativas de simplificación administrativa, como el ACR, constituyan una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio; sin embargo, son reconocidas por la OCDE como una muestra de que el Estado peruano apunta en la dirección correcta.

Es destacable también la tarea de la Comisión para la Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI como mecanismo de revisión ex post de regulación emitida. Sin embargo, este mecanismo se enfoca únicamente en evaluar la validez legal y la justificación razonable de formalidades existentes o requerimientos de información. Además, este mecanismo no es aplicable a leyes o instrumentos regulatorios contenidos en las mismas.

Después del estudio realizado en el 2016 por la OCDE sobre los avances de las políticas en reforma regulatoria en el Perú, una conclusión, bastante esperable, indicó que “a pesar de que los cimientos han sido construidos, Perú carece de un sistema de pleno derecho para evaluación ex ante de regulaciones en borrador o sujetas a modificaciones, que permita evaluar si proveen un beneficio neto a la sociedad, o si al menos son coherentes con otras políticas de gobierno” (OCDE, 2016b).

Finalmente se recomendó la introducción de un sistema de evaluación de impacto ex ante para regulaciones en borrador o sujetas a modificaciones como parte del proceso administrativo de su promulgación (OCDE, 2016b).

Por ello, se podría afirmar que el Perú se encuentra en la obligación, al menos a mediano plazo, de implementar, de manera progresiva, estos sistemas de RIA a todo tipo de regulación, con miras a mejorar la calidad del proceso de creación de regulaciones, con el fin de lograr estándares internacionales en la misma, eventualmente integrar la OCDE, y finalmente

mejorar el bienestar y las oportunidades de desarrollo para los ciudadanos, en base a regulaciones más útiles y prudentes.

En ese sentido, resulta de sumo interés conocer y estudiar los procesos que siguen los distintos agentes reguladores en el país (congreso, ministerios, organismos reguladores, etc.), y analizar su distancia con los estándares internacionales en materia de Análisis de Impacto Regulatorio que exige la OCDE. De alguna forma lo que queremos es medir las brechas entre lo que se hace en el Perú, y lo que se debería hacer para aproximarnos a una regulación de mejor calidad.

Siguiendo esa línea y tomando en cuenta la polémica generada en torno al Proyecto de Ley 289/2016-CR, resulta de particular interés estudiar el proceso que siguió la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del congreso, y analizar qué tanto se aproxima a los estándares internacionales en esta materia.

En la actualidad, en el contexto de la economía social de mercado en la que está enmarcado el Perú, “se otorga particular importancia a la protección de derechos y garantías que permitan un libre mercado” (Cruces, 2014). En ese sentido, en el Perú, según el artículo 4 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, vigente a la fecha, “los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos, conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República” (Decreto Legislativo 757, 1991).

Por ello, la intervención Estatal en control de precios es altamente limitada, y salvo excepciones recientes, los precios y la modalidad de cobro de los mismos son determinados por la oferta y demanda del mercado en cuestión.

Una de estas excepciones, y por ello será el caso a ser estudiado, es precisamente la del proyecto de Ley 289/2016-CR.

El dictamen de la comisión justifica la regulación de distintas formas, mencionando que la regulación hará que el cobro sea más justo para el consumidor, o mostrando imágenes de playas de estacionamiento que ya cobran por minuto en la actualidad; además de mencionar explícitamente que las observaciones de algunos grupos de interés de que se oponen al proyecto, como la Cámara de Comercio de Lima y COMEXPERÚ “resultan infundadas”.

Partimos de la premisa de que es evidente que este dictamen no configura un Análisis de Impacto Regulatorio propiamente dicho, sino que es más bien una recopilación de hipótesis empíricas que concluyen que este proyecto de Ley debe ser aprobado en nombre de las buenas prácticas comerciales y de la protección de los derechos del consumidor; sin mayor argumento

técnico o jurídico que lo sustente. Por ello, la potencial distorsión que este proyecto podría crear en el mercado de servicio de estacionamiento, así como sus potenciales beneficios, están fuera del análisis.

Por ello, el presente estudio busca describir y analizar el proceso que siguió la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso a la hora proponer dicha regulación, y compararlo con el proceso ideal que habría seguido si aplicara los estándares internacionales en Análisis de Impacto Regulatorio. Esto con el fin de medir las brechas aun existentes que nos impiden alcanzar los objetivos requeridos por la OCDE en materia de política regulatoria.

2. Preguntas y objetivos de la investigación

2.1. Preguntas de investigación

Las preguntas de investigación son las siguientes:

2.1.1. Pregunta general

¿Qué avances y limitaciones tiene la implementación de herramientas de calidad regulatoria en la formación de políticas regulatorias en el Perú?

2.1.2. Pregunta secundaria 1

¿En qué consiste el rol regulador del Estado? y ¿qué tan importante es asegurar la calidad de la regulación a través de modelos diseñados para este fin?

2.1.3. Pregunta secundaria 2

¿en qué contexto se formuló el Proyecto de Ley 289/2016-CR y cuáles fueron sus alcances?

2.1.4. Pregunta secundaria 3

¿Cuál fue el proceso que siguió la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso a la hora de formular el Proyecto de Ley 289/2016-CR? y ¿en qué se asemeja y diferencia con un proceso de Análisis de Impacto Regulatorio que respete estándares internacionales?

2.1.5. Pregunta secundaria 4

¿Cuáles son los pasos a seguir para el Perú en políticas regulatorias para acercarnos a las buenas prácticas internacionales que pide la OCDE?

2.2. Objetivos de investigación

Para responderlas, los objetivos de la investigación son los siguientes:

2.2.1. Objetivo general

Analizar los avances y las limitaciones en la aplicación de herramientas de calidad regulatoria en el proceso de formulación de políticas regulatorias en el Perú, empleando el caso del Proyecto de Ley 289/2016-CR

2.2.2. Objetivo específico 1

Comprender el rol regulador del Estado y la importancia de la regulación de calidad en el marco de la OCDE, así como identificar modelos que apunten a mejorar la calidad regulatoria.

2.2.3. Objetivo específico 2

Describir el contexto de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso, así como los alcances de la regulación vigente sobre el mercado del servicio de estacionamientos, y las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley 289/2016-CR.

2.2.4. Objetivo específico 3

Describir detalladamente el proceso que siguió la Comisión al formular el Proyecto de Ley 289/2016-CR, para luego analizarlo a profundidad, contrastándolo con un proceso teórico ideal que siga los estándares internacionales del Análisis de Impacto Regulatorio

Objetivo específico 4: brindar recomendaciones sobre los siguientes pasos a seguir para lograr procesos de formulación de políticas regulatorias más cercanos a las buenas prácticas internacionales.

3. Justificación

En primer lugar, esta investigación presentó un modelo de Análisis de Impacto Regulatorio que puede ser aplicado al contexto peruano; modelo que, de ser aplicado correctamente, significará un importante aporte al fortalecimiento de la gobernanza regulatoria en el país, algo que finalmente se traducirá en una gestión pública con más herramientas e información para lograr sus objetivos, entre ellos, mejorar la calidad regulatoria con miras a la inclusión en la OCDE.

Por otro lado, la utilidad práctica de la investigación radica en que los resultados dieron información importante sobre las falencias en la calidad regulatoria en el Perú, principalmente en el proceso de formulación de política regulatorias, lo que permitirá a los agentes reguladores tener mapeados los elementos a mejorar. Además, las recomendaciones finales del trabajo marcan la pauta a seguir en los próximos años con miras a mejorar la calidad de la regulación, lo que podrá devenir en una mejora general de la calidad de la regulación en el país, algo que

contribuirá finalmente a que los mercados se desarrollen de manera más eficiente, y que los impactos negativos de la regulación sean los mínimos posibles.

Finalmente, poner el tema de la calidad regulatoria peruana en la agenda a través de la publicación de este tipo de investigaciones podrá incentivar a las entidades encargadas de formular políticas regulatorias a realizar análisis más rigurosos y aproximarse cada vez más a los estándares internacionales de RIA; misma vez que puede sumar presión política sobre los mismos, al evidenciar sus actuales falencias, y los perjuicios potenciales para la sociedad de la mala regulación.

4. Limitaciones

Debido al carácter político de los temas tratados en la tesis, algunos de los entrevistados tomaron la opción de permanecer en el anonimato, razón por la cual todas los entrevistados fueron presentados en el capítulo de resultados con pseudónimos, detallados en el capítulo metodológico.

Por otro lado, resulta importante aclarar que este estudio no constituye una aplicación de Análisis de Impacto Regulatorio en sí mismo, sino que sólo describe el proceso que siguió la Comisión al formular el proyecto de ley, y lo analiza en base a un estándar ideal de Análisis de Impacto Regulatorio. En ese sentido, un análisis costo-beneficio o un proceso de consulta a actores están fuera del alcance de esta investigación. Sin embargo, sí fue posible, gracias al aporte de los expertos, bosquejar árboles de problemas y objetivos más precisos, así como algunas alternativas que podrían haber funcionado mejor a la alternativa seleccionada; algo que permitió sustentar con mayor solidez las falencias evidenciadas durante el análisis.

No se logró establecer comunicación con representantes de las principales empresas que brindan el servicio de estacionamiento, algo que podría haber complementado a las opiniones de expertos, al ser representantes de las empresas sobre las que cae directamente la regulación.

Finalmente, debe quedar claro que, si bien el análisis busca medir los avances en calidad regulatoria, los resultados no son generalizables, ya que cada comisión del congreso puede formular sus políticas regulatorias de manera distinta. En ese sentido, investigaciones futuras en esta área deberían realizar análisis similares en otras comisiones del congreso, o incluso en otras entidades reguladoras, con el fin de complementar los resultados obtenidos y formar una idea más general sobre los avances en calidad regulatoria en el país.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

El presente capítulo desarrollará, en primer lugar, conceptos básicos de regulación, entre los cuales se incluye la justificación del ejercicio regulatoria, así como la importancia de la “buena regulación” y su relación con la gobernanza regulatoria. Luego, presentará distintos modelos de aplicación que buscan asegurar la “buena regulación”; y finalmente expondrá a detalle los componentes de la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio (RIA).

1. Regulación: historia, conceptos, justificación y “buena regulación”

1.1. Historia del rol del Estado

Hace ya 90 años, un martes 29 de octubre del año 1929, el mundo fue testigo de la peor caída bursátil en la historia de los Estados Unidos, que luego sería conocida como “el martes negro”. Este evento daría inicio a una de las mayores crisis económicas de la edad contemporánea conocida como la Gran Depresión; que afectó a Estados Unidos y Europa durante gran parte de la década de los 30.

No viene al caso explicar detalladamente cómo se produjo esta crisis económica mundial; sin embargo, resulta importante comprender que esta crisis evidenció, por primera vez en la historia, que, a pesar de ser el mecanismo de asignación de recursos más eficiente, el libre mercado tenía grandes fallas que no estaban previstas en las teorías, en ese entonces aceptadas, como la de la mano invisible del mercado, respaldada por economistas como Adam Smith.

En ese sentido, se podría decir que el mercado libre llevó a las economías capitalistas a la insuficiencia crónica de la demanda agregada; trayendo como consecuencia la entrada en crisis del Estado liberal (Bresser, 1998). Esto permitió el surgimiento de importantes corrientes económicas como el keynesianismo, entre cuyas líneas de pensamiento está la aceptación del intervencionismo estatal en momentos de crisis económica.

Así, sin ahondar en el tema, se podría resumir que la corriente de Keynes planteaba ampliar la acción del Estado, con el principal objetivo de resolver las fallas de mercado. Así, el Estado debía empezar a proveer bienes que los mercados no provean por falta de demanda o exceso de costos, eliminar los monopolios, promover la simetría de la información en mercados financieros, controlar las externalidades, entre otros. Todo esto, aumentando el gasto estatal, con el fin de estimular la demanda agregada y así aumentar el empleo, la producción, y finalmente la capacidad adquisitiva y la inversión, en ese orden (Economipedia, 2018). Así, llegaría a su fin el viejo Estado Liberal, y empezaría la tendencia mundial del Estado Social-Burocrático.

Lo que sucedería en años posteriores, sin embargo, sería lo que podría llamarse un crecimiento desmedido de la acción estatal. El generalizado temor al libre mercado que produjo la gran depresión de los años 30 justificó que el Estado empiece a tomar atribuciones antes impensadas. El Estado garante de derechos básicos de años anteriores se había convertido en una máquina burocrática que no sólo regulaba mercados, sino que competía en ellos, creando empresas estatales de manera casi descontrolada, aumentando el gasto fiscal y convirtiéndolo en el principal motor de la economía. Existe evidencia abrumadora de que las políticas de la administración de Roosevelt en Estados Unidos (el new deal de los años 30) en realidad debilitaron la recuperación de la crisis y prolongaron la miseria de la Gran Depresión (Vedder, Gallaway & Bronfenbrenner, 1997: 128)

Así, el Estado Social-Burocrático, “un Estado que intentó ignorar la distinción esencial entre él mismo y la sociedad civil, al pretender sustituir el mercado en lugar de complementarlo” (Bresser, 1998), entró en crisis entre los años 80 y 90; de manera escalonado y nivel global. Quedó claro que el Estado era una asignador de recursos sumamente ineficiente, que no podía competir con la creciente globalización que complicaba las políticas de comercio exterior; y finalmente que este modelo terminó en el largo plazo con un Estado en déficit fiscal, sin fondos para realizar nuevas políticas, y sin posibilidades de generar nuevos ingresos para el fisco sin afectar a la economía nacional.

Así, siguiendo la corriente de liberalización y privatización del mercado propuesta por Friedman, en los años 80 empieza la tendencia global del Estado Neoliberal; siendo los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido los precursores de esta nueva visión del rol del Estado aplicada.

Sin embargo, las memorias de la Gran Depresión de los años 30 nos recuerdan que, si bien el mercado es un mejor asignador de recursos del Estado, tiene fallas inherentes que pueden ser muy peligrosas, por lo que ocurre un fenómeno llamado “adelgazamiento del Estado”; el cual “consiste en la reducción, hasta la medida estrictamente necesaria, de la actividad estatal” (Darnaculleta & Tarrés, 2000: 335), incluyendo, entre otras medidas, el reemplazo de su rol de ofertante y competidor en muchos mercados por un rol de regulador y fiscalizador de los mismos, permitiendo que sean las empresas las que compitan libremente, siempre que no existan fallas de mercado que afecten la eficiencia de los mismos. Así, el Estado puede brindar la garantía de que está vigilando todos los sectores, promoviendo a su vez la asignación eficiente de recursos por parte del mercado. Este es el actual y vigente en la mayor parte del globo Estado Social-liberal

Es así como, después de dos grandes crisis del rol del Estado occidental en el siglo XX, llegamos al siglo XXI con un Estado que ya no compite en el mercado contra las empresas privadas, sino que principalmente regula los mercados con el fin de evitar fallas en los mismos.

1.2. ¿Qué es la regulación estatal?

Como hemos visto, las formas de intervención estatal han evolucionado a lo largo del último siglo; pasando de una política *laissez-faire* arrastrada desde el siglo XIX, cambiando a un Estado empresarial que compite en los mercados, terminando en un Estado Social-liberal cuya mejor forma de garantizar el buen funcionamiento del mercado y evitar las fallas es la regulación.

Para Rodolfo Barra, la actividad regulatoria del Estado “regula relaciones jurídicas privadas que, en su base, en su sustancia, gozan de libertad negocial” (Barra, 2005); y hace la distinción con las otras formas de intervención pública como la policía (asegurar que se cumplan las normas), el fomento (orientar la conducta de los particulares) y los servicios públicos.

Andrés Betancor (2009) define a la regulación en cinco niveles ordenados jerárquicamente según el nivel de especificación del concepto:

- El primer nivel define las nociones iniciales de la regulación, definiéndola como toda intervención del Estado en los mercados.
- El segundo nivel se relaciona con el Derecho, y básicamente se diferencia del primero en que hace la distinción entre la existencia de una norma, y la aplicación de la misma; así, la regulación es la restricción efectiva que sufren las libertades económicas, independientemente de las normas establecidas, ya que éstas pueden o no cumplirse.
- En el tercer nivel, se alcanza un mayor grado de especificación y se excluye de la definición de regulación a la restricción/promoción de otras libertades diferentes a las económicas. Además, por primera vez se hace una distinción entre la provisión de servicios públicos y la regulación en sí misma; algo similar a lo que desarrolla Barra.
- En el cuarto nivel, cada vez más cercano a la definición vigente, se excluye del ámbito objetivo de la regulación a las restricciones de procedencia legislativa y judicial; dejando únicamente a la intervención administrativa como responsable de la regulación. Esta definición deberá ser analizada con mucho cuidado a la hora de aplicarla al caso peruano; ya que, Betancor se basa en la realidad de Estados Unidos y España, países en donde el poder ejecutivo tiene mayor capacidad de iniciativa legislativa. Para aplicarlo

al caso peruano, se debe incluir en este nivel a la regulación emitida por el poder legislativo.

- Finalmente, el quinto y más específico nivel de definición del concepto de regulación considera que la regulación es la intervención de la administración que se produce en circunstancias muy precisas del mercado. En ese sentido, define a la regulación contemporánea básicamente como los controles ex ante de las fallas de mercado, excluyendo a la regulación ex post que serían otras medidas de control como la defensa de la competencia.

Para Viscusi, Harrington y Vernon, autores de *Economics of Regulation and Antitrust* publicado por el MIT Press, la regulación es el uso del poder coercitivo del Estado para restringir las decisiones de los agentes económicos (Viscusi et al, 2005). Estos autores presentan también algunos de los principales instrumentos para la regulación:

- Control de precios
- Control de la cantidad
- Control de la cantidad de empresas que operan en un mercado
- Control de la calidad del producto o servicio
- Control de la publicidad

Para Breyer (1993), hay una distinción entre la regulación tradicional y la regulación alternativa. La primera incluye la regulación de tarifas y estándares de calidad; mientras que la segunda incluye los deberes de revelar información y la responsabilidad civil de las empresas. Así, mientras que la regulación clásica fijaba precios, la regulación alternativa debería fomentar la responsabilidad civil. Mientras que la regulación clásica fijaba estándares de calidad, la regulación alternativa debería fomentar la transparencia, dejando al mercado decidir qué comprar y qué no. Finalmente, mientras que la regulación clásica prohibía, la regulación alternativa debería ofrecer incentivos tributarios (Breyer, 1993).

Finalmente, para Súmar (2018), la regulación es, desde un punto de vista positivo, es la operación del proceso regulatorio visto como un mercado, donde ganará el mejor postor; pero, desde un punto de vista normativo, debería ser la herramienta que utiliza el Estado para eliminar las fallas de mercado.

1.3. Justificación normativa para regular: Fallas de mercado

Como hemos visto, la Gran Depresión de los años 30 evidenció en el mundo entero las gravísimas fallas de mercado inherentes a la mano invisible del mercado. Si bien la máquina

burocrática que buscó salvaguardar a la humanidad de estas fallas también fracasó entre los años 70 y 80, y fue reemplazada por progresivamente por regulación estatal; no se debe olvidar que el fin último de estos mecanismos es el mismo que en los años 30: resolver las fallas de mercado. Así, ésta debe ser siempre la justificación normativa para cualquier tipo de regulación planteada. El objetivo de esta tesis no es entrar a la matemática detrás de la teoría de fallas de mercado, por lo que es suficiente con precisar que una falla de mercado es cualquier situación en la que un mercado no está siendo lo más eficiente que puede ser; es decir, está perdiendo recursos por algún lado, que podrían ser asignados de una mejor manera entre los jugadores.

Las principales fallas de mercado son las siguientes:

1.3.1. Concentración de la producción (monopolios y oligopolios)

Se trata de mercados en los que, debido a diversos factores, como las barreras de entrada; la producción y oferta se concentra en uno o pocos productores; dándoles a éstos un excepcional poder de negociación ante los clientes.

1.3.2. Costos de transacción

La principal razón por la que es rentable establecer una firma parece ser el hecho de que existen costos de utilizar el mecanismo de precios (Coase, 1937). Los costos de transacción son gastos, costo de oportunidad o pérdidas en las que incurren los agentes para comprar o vender un bien o servicio. Se reflejan en el precio o en el margen del precio, y no pueden ser atribuidos al oferente o al demandante, sino al contexto institucional y la infraestructura en la que se produce el intercambio de bienes (Williamson, 2010). Las principales fuentes de costos de transacción son los costos de información, costos de traslado, costos de coordinación, entre otros. “Son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos” (Williamson, 1989).

1.3.3. Mercados incompletos

Se trata de mercados en los que, por diversas razones, la oferta y demanda de algunos bienes o servicios no se encuentran, o no lo hacen en grado suficiente. Entonces, los productores desisten en ofrecer su producto; dejando a la demanda sin acceso al mismo (Stiglitz, 1993). Algunos ejemplos de mercados incompletos en los que el Estado interviene mediante la provisión de estos bienes y servicios son los de transporte público, educación y salud.

1.3.4. Información asimétrica

Se produce cuando una de las partes involucradas en un contrato no cuenta con toda la información importante sobre las características del otro contratante (Bebczuk, 2000). Así, por ejemplo, hay información asimétrica cuando un productor de bienes alimenticios no revela

información sobre su proceso productivo que podría cambiar el comportamiento de compra de sus consumidores.

1.3.5. Externalidades

Son decisiones de consumo, producción e inversión que toman los individuos, los hogares y las empresas que afectan a terceros que no participan directamente de estas transacciones. Cuando estos efectos son grandes, pueden resultar problemáticos. Las externalidades son una de las principales justificaciones de los Estados del siglo XXI para intervenir en la economía (Pampillón, 2011). Un claro ejemplo de externalidad es la contaminación de una cuenca hidrográfica por parte de alguna empresa minera: la empresa externaliza sus costos de eliminación de residuos, y se lo traslada a comunidades cercanas que hacen uso del agua de dicha cuenca.

1.3.6. Bienes públicos y bienes comunes

Este tema guarda relación con la falla de mercados incompletos, ya que la existencia de ciertos bienes públicos suministrados por el Estado parte de dicha falla. Los bienes públicos y bienes comunes son aquellos bienes cuyo consumo no es excluyente (es decir, están disponibles para todo el que quiera consumirlos); con la salvedad de que los primeros no se gastan, y los segundos sí (Rivera, 2004), es decir, sí es posible estimar un costo marginal de su uso (Stiglitz, 2015); por lo que eventualmente podría caer en escasez y generar un problema de sostenibilidad para la sociedad. El problema con los bienes públicos se describe muy bien en el problema del polizone, en el cual no hay mayores incentivos para pagar por los bienes brindados por el Estado, por lo que algunos dejarán de hacerlo; mientras que la tragedia de los comunes (Hardin, 1968) explica como los bienes comunes pueden ser degradados y hasta desaparecidos cuando los individuos hacen un uso desmedido y egoísta del bien común; sin pensar en la sostenibilidad.

Como hemos visto, existen diferentes situaciones en las que, por diversas razones, los mercados pueden perder eficiencia. Como se ha explicado en las primeras líneas de este capítulo, el principal rol del Estado en relación a los mercados es el de regularlos y garantizar la mayor eficiencia posible, actuando ante fallas de mercado potenciales y existentes. En ese sentido, resulta clave hablar sobre la importancia de la calidad de esta regulación, así como de su proceso de formulación, al tener ésta un impacto tan importante en la eficiencia de los mercados, y finalmente en el bienestar de la sociedad.

1.4. Gobernanza regulatoria e importancia de la “buena regulación”

La gobernanza regulatoria es “la forma en que las organizaciones encargadas de la regulación adoptan decisiones, definen normas, supervisan su cumplimiento y sancionan su

incumplimiento. Incluye los mecanismos existentes para resolver conflictos con partes interesadas y rendición de cuentas” (Ruiz, 2019).

Ya en 1998, Williamson hablaba de la importancia de la institución de la gobernanza, como parte importante de la corriente de New Institutional Economics (NIE); y hacía la distinción entre el ambiente institucional, definido como las reglas de juego en sí, y las instituciones de gobernanza, relacionadas como la aplicación de las reglas de juego en los mercados (Williamson, 1998)

Hoy en día, sin embargo, la definición de gobernanza no abarca sólo la forma en que las instituciones reguladoras aplican las reglas de juego, sino que también se ha incluido, con el tiempo, al proceso a través del cual estas instituciones definen estas reglas.

Así, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía de México, define la gobernanza regulatoria como la forma como se toman las decisiones en un espacio común. Ya sea en un país, región o localidad existen distintas formas en las que se ejerce el poder y se toman decisiones (COFEMER, 2013 citado en Contraloría General de la República, 2016)

Para la OCDE, el modelo de gobernanza regulatoria tiene sus bases en la perspectiva de que asegurar la calidad de las reglas del juego es un rol dinámico y permanente del gobierno. Por ello, los gobiernos deben estar activamente comprometidos en asegurar la calidad de la regulación, y no responder reactivamente a fallas en la regulación (OCDE, 2011).

La gobernanza regulatoria implica tres pilares (OCDE citado en Contraloría General de la República, 2016):

- Una política regulatoria explícita, que se refiere a los compromisos asumidos por los gobiernos, al más alto nivel y de manera permanente, para contar con una regulación de calidad. La política regulatoria debe incluir los objetivos, marcos y estrategias para su implementación, a fin de asegurar en el largo plazo que la regulación funcione en beneficio del interés público.
- Un andamiaje institucional, que son las instituciones encargadas de implementar la regulación y supervisar que los procedimientos y objetivos previstos se cumplan.
- Herramientas regulatorias, entre las que destacan el análisis de impacto regulatorio, la consideración de alternativas regulatorias y la simplificación administrativa.

En conclusión, la gobernanza regulatoria implica la serie de acciones y procesos a través de los cuales una institución formula sus políticas regulatorias, las aplica, y supervisa su

cumplimiento. Una gobernanza regulatoria fortalecida debe dar como resultado una “buena regulación, pero entonces ¿qué es una “buena regulación”?

Para Stephen Breyer, la “buena regulación” es la que “logra a un costo no tan elevado los objetivos de política que un consenso de observadores racionales consideraría de interés público” (Breyer, 2006).

Por su parte, Andrés Betancor explica que con “buena regulación” o Better Regulation, en un primer momento, ya no se trata de eliminar la regulación, sino que se trata de eliminar la regulación innecesaria (Betancor, 2009).

Sin embargo, en un segundo momento, explica Betancor; ya no se trata de eliminar regulación innecesaria, que impida al mercado alcanzar su óptimo social; sino que se trata de reconsiderar el diseño, la implementación y ejecución de la regulación, para obtener el mejor resultado posible en relación a su función social (Betancor, 2009)

Algo similar explica el informe Mandelkern Group on Better Regulation, cuando menciona que mejorar la regulación no significa eliminarla; significa someter las reglas existentes a revisión para mejorar su eficiencia y eficacia, así como hacerla más simple y entendible para los ciudadanos (Mandelkern Group, 2001)

Para la OCDE, la “buena regulación” es la que cumple con los siguientes ocho principios (OCDE, 1997):

- Ser necesaria para servir objetivos de política claramente identificados, y efectiva en la consecución de dichos objetivos.
- Tener una base jurídica sólida.
- Producir beneficios que justifiquen los costos, considerando la distribución de los efectos en la sociedad.
- Minimizar los costos y las distorsiones de mercado.
- Promover la innovación a través de incentivos de mercado y aproximaciones orientadas al objetivo.
- Ser clara, simple, y práctica para los usuarios.
- Ser consistente con otras regulaciones y políticas.
- Ser lo más compatible posible con la competitividad, el comercio y los principios de promoción de la inversión en los niveles nacionales e internacionales.

Finalmente, Oscar Súmar presenta 3 parámetros que con los que una norma que pueda ser considerada “buena norma” debe cumplir (Súmar, 2018):

- Responder al interés público: a pesar de que la justificación de la regulación sea muchas veces “la defensa de los consumidores”, en la práctica se termina beneficiando mucho a las empresas. Sin embargo, en realidad ni uno ni otro debería ser beneficiado, sino la sociedad. El beneficio social es difícil de definir, ya que por un lado equivale al mayor acceso a bienes a mejores precios, lo que a su vez depende de estar frente a un libre mercado. Entonces, se podría decir que la finalidad de la regulación debe ser reducir fallas y acercar los precios al óptimo; sin perjudicar a empresas ni a consumidores.
- Estar basada en evidencia: muchas veces, las regulaciones responden a ideas previas sobre cómo afrontar la coyuntura política; y casi nunca se sostienen en evidencia de que dicha regulación es la mejor alternativa. Así, el “sentido común” es el mayor enemigo de las regulaciones razonables; por lo que se debe revisar o hacer estudios que ayuden a determinar los efectos de cada tipo de regulación propuesta.
- Haber sido dictada luego de seguir algún procedimiento de evaluación previa: en muchos casos, las ideas regulatorias preceden a los análisis incluidos en la exposición de motivos. Lo ideal es que, antes de expedirse una norma, se realice una evaluación que incluya al menos las etapas de definición del problema, evaluación de alternativas y definición de la alternativa elegida.

La “buena regulación” es entonces, aquella regulación que, tras haber pasado por un proceso de diseño y análisis de impacto, busca resolver fallas de mercado, garantizando al máximo posible las libertades individuales tanto de empresas como de consumidores; velando siempre por el interés público como su fin último.

Si lo visto en las páginas anteriores acerca de la crisis del Estado Social-Burocrático de los años 80 no fue suficiente; explicaremos más razones por las cuales es importante que los Estados hagan una “buena regulación”.

- Distorsiones de mercado: toda regulación, esté o no justificada, trae inherentemente distorsiones de mercado. Esto es, alterar el orden natural de las curvas de oferta y demanda en un determinado libre mercado. Por ejemplo, la implementación de un sueldo mínimo como regulación del mercado laboral significa una distorsión en el orden natural de las curvas de oferta y demanda de trabajo. Así, al hacer más costosa la mano de obra para las empresas, éstas deben demandar menos empleados, trayendo consigo mayores tasas de desempleo. Por ello, toda regulación debe tener en cuenta los

potenciales efectos negativos de las distorsiones de mercado que está creando, y asegurar que los beneficios sociales o justifiquen los costos producto de dichas distorsiones.

- **Fallas de Estado (o de gobierno):** Si bien el libre mercado trae consigo fallas de mercado que son resueltas a través de la regulación estatal; el Estado también puede fallar en resolver estas fallas de mercado, o puede crear grandes ineficiencias que creen costos superiores a los beneficios de la regulación. Orbach define a las fallas de Estado de manera genérica como una “imperfección sustancial en el desempeño del Estado” (Orbach, 2013: 56). Esto comprende, según el mismo autor, a las acciones estatales inadecuadas (regulación innecesaria, etc.), y la inacción inadecuada (falta de previsión ante desastres naturales, etc). Para Clifford Winston, las fallas de Estado surgen cuando el gobierno ha creado ineficiencias porque no debió haber intervenido en primer lugar, o cuando pudo haber resuelto un problema de manera más eficiente, generando mayores beneficios netos (Winston, 2006) Así, algunas de las principales fuentes de fallas de Estado son:

Tabla 1: Principales fuentes de fallas de Estado

Principales fuentes de fallas de Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Pérdidas de agencia (ineficiencias X): consiste en la utilización incorrecta o subutilización de los recursos disponibles; lo que ocasiona ineficiencias en la minimización de costos, o en la maximización de la producción (Leibenstein, 1966). Estas ineficiencias son el producto de problemas de agencia al interior de los organismos estatales, donde la claridad de la visión y las metas consensuadas como interés público se va diluyendo en la cadena de mando; hasta que los funcionarios de base ya no saben a dónde apuntan con la intervención estatal. • Dificultad para valorar productos: ya que los objetivos de las políticas públicas son múltiples, y el efecto spillover es frecuente en la gestión pública, resulta difícil valorar los beneficios de una política pública propuesta. Esto incluye también valorar ciertos bienes o servicios que el Estado pueda proveer. Así, muchos precios de bienes y servicios provistos por el Estado no guardan relación con sus costos, lo que deviene en una subvención cruzada, en la que los impuestos de algunos terminan pagando parcialmente los bienes de otros. • Reglas ex-ante (ineficiencias por inflexibilidad): los controles ex ante aplicados en las entidades del sector público terminan creando ineficiencias en el trabajo de los funcionarios públicos. Están sumamente relacionadas con la exagerada burocracia estatal y los límites muy rígidos del accionar del funcionario público.

- **Efecto Peltzman:** relacionado con el riesgo moral. Se le atribuye a Sam Peltzman, profesor de la Universidad de Chicago que descubrió que cuando las personas utilizaban el cinturón de seguridad, conducían de manera más arriesgada; por lo que la norma que obligaba a las personas a utilizarlo terminó teniendo un efecto opuesto al esperado (Peltzman, 1975). En la práctica y con el pasar de los años, el efecto Peltzman se ha terminado relacionando con el concepto de sustitución: ya que la regulación por lo general cambia los precios de los bienes (directa o indirectamente), suelen generar

cierto nivel de sustitución con otros bienes del mercado. Por ejemplo, cuando algunos Estados de Estados Unidos pusieron restricciones en el horario para la compra de alcohol, algunas personas comenzaron a cruzar a otros estados a comprar alcohol cuando estaban en horas de prohibición, haciéndolo en muchos casos en estado de ebriedad (Adams & Cotti, 2008); mientras que otras empezaron a sustituir el alcohol con las drogas (Onlin, Pepper & Dickert-Conlin, 2005). Por ello, “hay que mirar con cuidado cuáles son los bienes sustitutos que reemplazarán a los regulados, pues podrían tener peores resultados –en función a objetivo de la norma- que el bien que se intenta regular” (Súmar, 2008: 22).

- Efecto Delaware: es una teoría antigua, sin embargo, aún existente como riesgo de una mala regulación, que explica que las jurisdicciones compiten por atraer más inversión, relajando y eliminando sus regulaciones; algo que podría terminar perjudicando a los consumidores o a los ciudadanos, al dejar de lado lo que podría ser el interés público (Subramanian, 2004).
- Efecto California: contrario al efecto Delaware, el efecto California plantea que, producto de la globalización y la internacionalización cada vez más frecuente de las empresas, existe una tendencia a equiparar la regulación entre distintas jurisdicciones, en la mayoría de los casos apuntando a la sobre-regulación (Vogel, 1995). Esto se explica así: Una empresa que opera en país A planea expandirse al país B. Ya que país A tiene una regulación más estricta, a la empresa le conviene que el país B adopte la misma regulación, ya que esta empresa ya cumple con dichos estándares previamente, y sus competidores en país B tendrán que asumir costos adicionales para adaptarse a la nueva regulación.
- Bootlegers y Baptists: una regulación obtiene legitimidad cuando es respaldada por varios grupos de interés. Sin embargo, si bien algunos pueden tener un interés legítimo, como las personas a favor de la prohibición del alcohol por ser dañino para la salud; otras pueden tener otros intereses más oscuros, como los contrabandistas de alcohol; ya que estos últimos sólo tienen mercado en tanto se mantenga la prohibición. Algo similar ocurre cuando se regula mercados de productos con baja elasticidad-precio, como por ejemplo el mercado del tabaco. Ya que no existen muchos sustitutos a los cigarrillos, los consumidores tienden a seguir consumiéndolo incluso cuando el precio de éste aumente. Así, por ejemplo, cuando el Estado impone restricciones a la publicidad de los cigarrillos, las empresas se verán obligadas a aumentar su precio, sin reducir considerablemente el

consumo del tabaco; por lo que el mayor perjudicado en este caso serán los mismos consumidores (Smith & Yandle, 2014).

2. Modelos para asegurar la “buena regulación”

A lo largo de los años, desde que existe un consenso sobre la importancia de la calidad regulatoria; han surgido de parte de los Estados diversas propuestas de modelos y metodologías que buscan promover la “buena regulación”; apuntando a los objetivos ya mencionados.

En ese sentido, se presentan algunos de los modelos más importantes y más utilizados a nivel global en los últimos años:

2.3. Análisis Costo-Beneficio

El análisis Costo-Beneficio es una metodología para evaluar de forma exhaustiva los costos y beneficios de un proyecto (programa, intervención o medida de política), con el objetivo de determinar si es deseable desde el punto de vista del bienestar social, y si es que lo es, en qué medida (Ortega, 2012)

Se trata de una metodología utilizada internacionalmente para la identificación y medición cuantitativa y cualitativa de impactos (monetarios y no monetarios, directos e indirectos), en relación con una línea base y teniendo en cuenta escenarios de incertidumbre (Cáceres, 2017)

Para aplicarlo correctamente, los costes y beneficios deben ser cuantificados, y expresados en unidades monetarios, con el fin de poder calcular los beneficios netos para la sociedad en su conjunto. Además, debería poder mostrar qué actores ganan y qué actores pierden, y cuánto; como resultado de la política en cuestión (Ortega, 2012)

Por ello, tiene la restricción de que sólo puede ser utilizado cuando es posible monetizar o cuantificar los costos y beneficios que netos de cada alternativa. Así los criterios de decisión serán la razón costo-beneficio (el cociente de los costos descontados entre el valor presente de los beneficios) y/o los beneficios netos (diferencia sin descontar entre beneficios y costos netos) (COFEMER, 2013)

La guía para evaluar el impacto de la regulación (COFEMER, 2013) establece los siguientes pasos, a grandes rasgos, para la aplicación del Análisis Costo-Beneficio:

- Identificar los impactos directos e indirectos de las alternativas regulatorias
- Cuantificación y monetización de los costos y beneficios
- Definición del horizonte de evaluación y determinación de los flujos de efectivo

- Descontar los flujos de efectivo a valor presente
- Realizar un análisis de sensibilidad, de ser necesario
- Tomar una decisión con base en criterios de decisión y elegir la mejor alternativa

2.4. Evaluación del riesgo

La evaluación del riesgo, por su parte, implica la evaluación de los riesgos de salud o ambientales vinculados a un proyecto. Se expresa de varias formas; como por ejemplo probabilidad de ocurrencia de efectos en la salud o en el ecosistema, incidencia en una población, incidencia por unidad de exposición, etc (Súmar, 2018)

Para usarse como una regla de decisión, la evaluación del riesgo requiere que el nivel de riesgo estimado sea comparado con un nivel de riesgo aceptable, el cual debe ser identificado por la opinión de un experto o una encuesta pública (Súmar, 2018)

La evaluación del riesgo se realiza sobre una matriz, en la cual se miden dos variables principales: probabilidad de ocurrencia de un suceso, e impacto generado por el suceso. Una vez que ambas variables son determinadas, a través de los medios mencionados en el párrafo anterior, se determina el valor esperado de dicho riesgo, multiplicando su potencial impacto por su probabilidad de ocurrencia. Además, esta matriz puede considerar riesgos positivos, es decir, situaciones fortuitas que pueden ser beneficiosas para el objetivo trazado (Project Management Institute, 2008)

Por ello, la evaluación del riesgo es el método ideal para garantizar una buena regulación que incluya riesgos sanitarios o ambientales previamente identificados, y cuyos impactos y probabilidad de ocurrencia puedan ser predichos con un margen de error bajo.

2.5. Test de proporcionalidad

El test de proporcionalidad es, a diferencia del Análisis Costo-Beneficio, un test legal y no económico, habitualmente utilizado por jueces o cortes para determinar si una norma es razonable o no. Puede ser de aplicación ex ante (por ejemplo, en una comisión del Congreso) o de aplicación ex post (por ejemplo, en un proceso de inconstitucionalidad) (Súmar, 2018)

El test de proporcionalidad se basa en el reconocimiento de los derechos fundamentales como principios; los cuales son normas no entendidas en el sentido clásico, sino mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado de acuerdo con las posibilidades (Alexy, 2009)

El modelo alexyano establece una prevalencia condicionado en dos pasos decisivos sucesivos: primero se realiza un subtest de necesidad, el cual establece un ranking de

alternativas; para luego elegir el principio que debe prevalecer en el caso concreto (Sotomayor, 2016)

Los pasos del test de proporcionalidad incluyen la constatación de que la norma evaluada tiene (Súmar, 2018):

- Fin constitucionalmente válido: que la motivación o justificación de la norma sea acorde a la Constitución. La norma debería referirse a algún derecho fundamental o a algún bien protegido por la Constitución.
- Adecuación: que la norma tenga la capacidad, teóricamente, de cumplir con la finalidad que se pretende alcanzar.
- Necesidad: que no existan otras normas que puedan lograr el mismo propósito afectando en menor medida otros intereses o derechos involucrados.
- Proporcionalidad en sentido estricto: que la afectación a los derechos o intereses que suponga la medida sea razonable en comparación a los beneficios esperados.

2.6. Seguimiento ex post

Incluye un monitoreo de la norma para asegurar que se esté cumpliendo de manera correcta y que esté logrando los hitos a corto plazo planteados previamente, y también una evaluación, que básicamente responde a la pregunta: ¿Cumplió o no cumplió? (Vázquez, 2017)

Por otro lado, aplicar el seguimiento ex post también promueve la transparencia en el trabajo del gobierno, ya que los obliga a revisar periódicamente sus números; además de que brinda información valiosa a los mismos sobre qué políticas dan resultados, y qué políticas necesitan una revisión (OCDE, 2003)

Es una buena herramienta para medir los efectos de políticas regulatorias ya implementadas; y es clave para poder cambiar el rumbo de la misma si no está cumpliendo los objetivos establecidos.

2.7. Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio es el modelo propuesto por la OCDE como la mejor manera de garantizar una buena regulación hoy en día. Se trata de una serie de etapas que tienen en el corazón un análisis costo-beneficio, por lo que su orientación es marcadamente economista (Súmar, 2018).

Sin embargo, incorpora una serie de etapas previas y posteriores al análisis costo-beneficio, lo que lo convierte en el modelo de análisis más completo de los vistos hasta el

momento; incluyendo la identificación del problema a resolver, y en algunos casos consultas a actores involucrados e incluso el diseño del monitoreo ex post.

Además de ser un modelo completo de información ex-ante sobre calidad regulatoria, es un modelo bastante flexible, ya que el análisis costo-beneficio que, como hemos visto, es el núcleo central del análisis, puede ser reemplazado por otras herramientas similares, según sea el caso, como el Análisis Costo-Efectividad, el Análisis Multi-Criterio, entre otros.

El Análisis de Impacto Regulatorio es un claro ejemplo de la tendencia hacia una regulación y toma de decisiones más basada en información empírica. Los formuladores de políticas valoran cada vez más la regulación que produce los resultados esperados de la manera más costo-efectiva posible (OCDE, 2005)

Por ello, el Análisis de Impacto Regulatorio será el modelo de mejora de la calidad regulatoria con el cual compararemos al proceso que siguió la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso a la hora de formular el Proyecto de Ley 289/2016-CR.

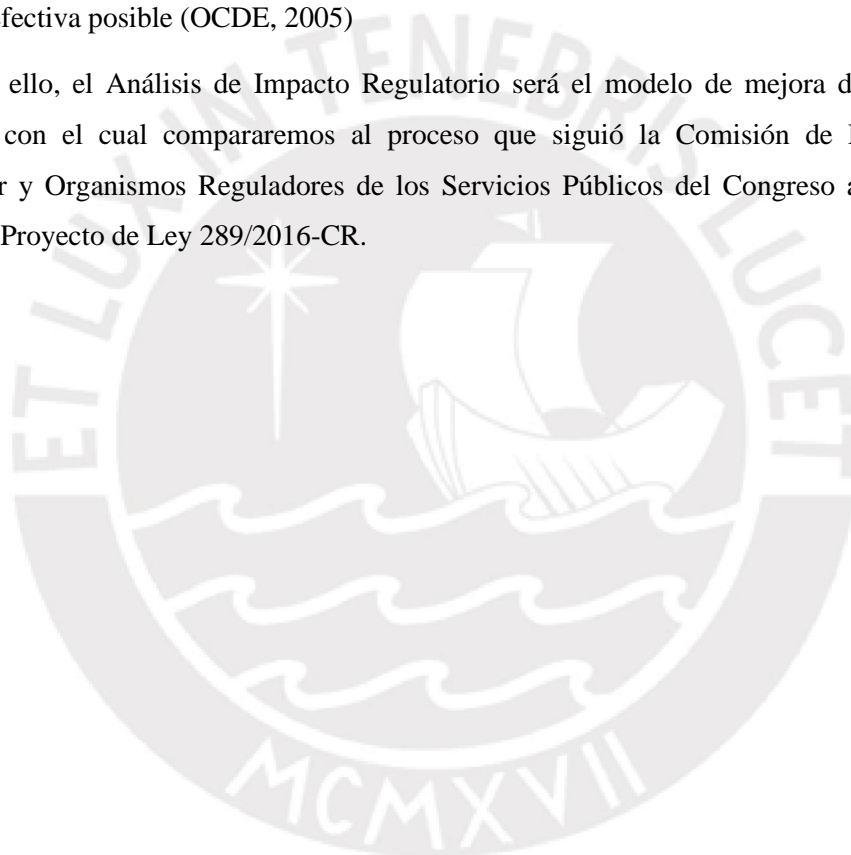


Tabla 2: Comparativa de los modelos para asegurar la “buena regulación”

Análisis Costo-Beneficio	Evaluación del riesgo	Test de proporcionalidad	Seguimiento ex-post	Análisis de Impacto Regulatorio
<p>Análisis netamente cuantitativo.</p> <p>Dificultad para identificar efectos por <i>spillover</i>, efectos cualitativos o difíciles de monetizar y costos políticos de la regulación.</p> <p>Útil para regulación con impactos fácilmente predecibles y monetizables.</p>	<p>Evalúa y califica de manera subjetiva los impactos y probabilidades de ocurrencia de ciertos sucesos que puedan poner en peligro el logro de los objetivos planteados, o puedan significar un riesgo para terceros.</p> <p>Útil para regulación que comúnmente incluya riesgos sanitarios o ambientales</p>	<p>Test legal utilizado para ponderar derechos fundamentales que podrían verse enfrentados.</p> <p>Útil para situaciones regulatorias en las que exista una potencial afectación de derechos fundamentales de individuos.</p>	<p>Monitoreo posterior de la norma para asegurar su cumplimiento.</p> <p>Útil para verificar el logro de los objetivos planteados por una regulación y poder modificar su curso en caso no sea el esperado.</p>	<p>La herramienta más sofisticada del siglo XXI para medir los impactos de todas las alternativas regulatorias ante un problema específico que requiera la atención de los reguladores.</p> <p>Útil para cualquier tipo de problema público identificado que pueda requerir la atención del Estado. Permite determinar, en primer lugar, si es viable la intervención Estatal, y en segundo lugar qué tipo de intervención será la más efectiva.</p>

3. Análisis de Impacto Regulatorio

3.1. ¿En qué consiste el Análisis de Impacto Regulatorio?

El Análisis de Impacto Regulatorio nace como parte de la corriente desreguladora, en un intento de reducir los excesivos costos impuestos a empresas privadas, producto del marco legal vigente. Es una respuesta de los Estados ante la percepción generalizada de que la industria se encontraba sobre regulada (Quintana, 2011). Actualmente “constituye una herramienta que busca asegurar que las decisiones de política pública y regulaciones que adoptan las autoridades se basen en un riguroso análisis costo-beneficio.” (Ruíz, 2016).

Ya que muchas de las acciones gubernamentales implican trade-offs entre los diferentes usos posibles de los recursos para maximizar los beneficios para la sociedad, el Análisis de Impacto Regulatorio proporciona data empírica que puede ser utilizada para tomar mejores decisiones regulatorias, apuntando a ese objetivo (OCDE, 2005)

En ese sentido debe quedar claro que el Análisis de Impacto Regulatorio no es un método de toma de decisiones, sino de información (Súmar, 2018) para facilitar dicha toma de decisiones; y siempre debe ser utilizado de manera ex-ante. Como diría Carrigan, “la capacidad para usar el RIA como fue originalmente pensado está plagado por un problema fundamental: el análisis normalmente se realiza una vez que la decisión sobre qué política seguir ya ha sido tomada” (Carrigan, 2014).

El gran objetivo del Análisis de Impacto Regulatorio debe ser optimizar la eficiencia y la efectividad de los instrumentos normativos, con el fin de asegurar, en la medida de lo posible, que se van a lograr los objetivos trazados, al más mínimo costo, y con la menor cantidad de consecuencias negativas inesperadas (OCDE, 2001)

La cantidad de países que vienen implementando Análisis de Impacto Regulatorio como parte de su plan de mejora de prácticas regulatorias va en aumento. Mientras que en el año 1980, sólo dos o tres países de la OCDE utilizaban algún tipo de Análisis de Impacto Regulatorio; para el año 1996, más de la mitad de estos países había adoptado algún tipo de programa de este tipo. Para fines del 2000, 14 de los 28 países de la OCDE habían adoptado programas RIA universales, y otros 6 lo estaban usando al menos en algunos tipos específicos de regulación (OCDE, 2002)

3.2. ¿Cuál es su relación con el proceso de formulación de políticas públicas?

Como se mencionó previamente, el Análisis de Impacto Regulatorio no es una herramienta de toma de decisiones, sino una herramienta de información. La idea de la metodología es ser una fuente de información que sirva de soporte para que los tomadores de

decisiones puedan elegir la mejor alternativa, regulatoria o no regulatoria, para cada caso concreto.

El proceso de formulación de políticas públicas (Catalá, 2015) incluye las siguientes etapas:

- Definición del problema: abarca la identificación del problema, y la incorporación del problema a la agenda pública.
- Formulación de alternativas: una vez identificado el problema, deben plantearse objetivos y metas relevantes a alcanzar, a partir de los cuales iniciar la búsqueda de alternativas.
- Selección de la alternativa más adecuada: con la mejor información comparativa posible, incluyendo la opción de no hacer nada; se debe elegir la alternativa que será aplicada para resolver el problema identificado.
- Implementación de la política pública: se ejecuta la alternativa de solución seleccionada.
- Evaluación de política pública: brinda retroalimentación del proceso, lo que permite realizar ajustes o replanteamientos futuros de la política.

El Análisis de Impacto Regulatorio termina siendo un proceso transversal a los tres primeros pasos señalados. Es una herramienta que debe ser aplicada desde la identificación del problema a solucionar, pasando por la definición de los objetivos de la política, la identificación de alternativas, y finalmente la fabricación de la información necesaria para tomar la mejor decisión posible entre las alternativas.

En ese sentido, debe quedar claros dos aspectos que suelen generar confusión: en primer lugar, el Análisis de Impacto Regulatorio no incluye la decisión de la alternativa, ya que este proceso es posterior al análisis. “La decisión final dependerá de otros criterios, como el político, que van más allá del resultado que arroje el RIA” (Súmar, 2018). En segundo lugar, que el Análisis de Impacto Regulatorio debe realizarse siempre antes de que se haya tomado una decisión, y no debe utilizarse para justificar la elección previa de una alternativa por razones políticas u otras.

Finalmente, cabe mencionar que, de realizarse en la quinta etapa, la etapa de evaluación de política pública, no sería Análisis de Impacto Regulatorio per se, sino que sería un simple Seguimiento ex post; ya que el Análisis de Impacto Regulatorio propiamente dicho es una herramienta que debe ser aplicada de manera ex-ante.

3.3. Pasos del Análisis de Impacto Regulatorio

Las etapas del Análisis de Impacto Regulatorio son las siguientes:

3.3.1. Definición del problema:

El problema puede ser definido como aquello que lesiona o puede lesionar en un futuro previsible al bienestar colectivo. Definir el problema requiere explicar por qué existe un problema; qué tan significativo es; cuál es su magnitud; existe algún modo en que el gobierno ha intervenido previamente para solucionarlo; y por qué la situación actual, en ausencia de intervención estatal adicional, no es sostenible. Básicamente implica exponer la razón de la necesidad de la participación (COFEMER, 2013)

Esta justificación implica responder a las siguientes preguntas (COFEMER, 2013):

- ¿El Estado tiene la capacidad para solucionar el problema?
- ¿El problema es consecuencia de la regulación existente?
- Si el problema involucra un riesgo para la comunidad, ¿el riesgo es lo suficientemente grande para requerir la intervención del Estado? ¿o es aceptable si consideramos que las medidas necesarias para reducirlo son demasiado costosas?

Si bien desde el punto de vista económico, la definición del problema se identifica con fallas de mercado, podría haber intereses de la sociedad en solucionar problemas extra económicos, como mejorar la salud o la educación, o reducir la criminalidad (Súmar, 2018). Finalmente, existe un tercer tipo de problema, que va relacionado con fallas de gobierno, y su análisis implica la revisión de la propia regulación Estatal vigente (COFEMER, 2013).

En esta etapa también hay que tener especial cuidado con la manera en la que se formula el problema a ser resuelto, ya que muchas veces el planteamiento incluye de manera implícita una solución. Éste “no debe incluir una solución implícita; debe ser una descripción clara y precisa, que deje abierta la búsqueda de soluciones” (Bardach, 2004).

Finalmente, esta etapa no está terminada hasta que se presente la relación lógica del problema con sus causas y efectos, idealmente mediante un árbol de problemas. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (2008), el árbol de problemas “es una técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican”.

3.3.2. Definir los objetivos de la regulación:

Éstos deben estar directamente relacionados con el problema identificado. Deben ser claros y específicos; y siempre que fuera posible, satisfacer el criterio SMART (COFEMER, 2013). El criterio SMART (Doran, 1981) implica que dichas metas sean:

- Específicas: no debe haber margen de interpretación.
- Medibles: deben estar basadas en criterios cuantificables e incluir al menos un indicador.
- Asignables: debe quedar claro quién los va a hacer.
- Realistas: deben ser alcanzables, considerando los recursos disponibles.
- Temporales: deben tener un plazo para ser logradas, y de ser necesario, hitos intermedios en los que se puedan hacer mediciones.

Finalmente, los objetivos definidos deben seguir la misma lógica del árbol de problemas, traduciéndose así la solución del problema en el objetivo central, la solución de las causas del problema en los medios, y finalmente la solución de los efectos del problema en los fines (CEPAL, 2008). Esta lógica se puede plasmar en un árbol de objetivos.

3.3.3. Identificación de Alternativas de Solución:

Éstas pueden ser regulatorias o no regulatorias. La primera alternativa siempre debe ser el escenario base, el cual muestra lo que sucedería si el Estado no interviniera. Éste es el punto de comparación con el que todas las alternativas se deberán cotejar (COFEMER, 2013). Esta alternativa no debe ser dejada de lado, considerando que muchas veces la solución estatal no es razonable por generar mayores costos o por no tener los efectos esperados. A veces, dejar que el mercado se corrija a sí mismo o soportar la falla de mercado son alternativas más razonables (Súmar, 2018).

Por otro lado, debe plantearse más de una alternativa, y éstas deben guardar relación con los medios del árbol de objetivos. Luego, estas alternativas pueden ser clasificadas. La división de política regulatoria de la OCDE propone la siguiente clasificación de alternativas (OCDE, 2013):

a. *Status Quo* (no hacer nada)

Se asume que el mercado puede solucionar la falla por sí solo. Es la base de comparación para las demás alternativas.

b. Regulatorias

- Regulación explícita del gobierno: orienta el comportamiento de los agentes detalladamente, y viene acompañado de sanciones punitivas.
- Regulación basada en el desempeño: establece objetivos o estándares de resultados específicos. Es más flexible, y promueve la innovación, por lo que es relevante en las industrias de alta tecnología.
- Co-regulación: regulaciones desarrolladas en coordinación con la industria. Así, la misma industria supervisa el cumplimiento y las sanciones por incumplimiento.

c. No regulatorias

- Instrumentos de mercado: modifican el comportamiento de los entes regulados a través de incentivos económicos. Son útiles para atender algunas fallas de mercado como las externalidades.
- Cuasi-regulación: conjunto de reglas formuladas por la industria que son apoyadas por el gobierno, aunque éste no ejerce coerción para su cumplimiento.
- Auto-regulación: códigos de comportamiento voluntario desarrollados exclusivamente por la industria. Se basa en el supuesto de que los problemas enfrentados pueden solucionarse por el mismo mercado.
- Campañas de información: información ofrecida por el gobierno para modificar el comportamiento de las personas y empresas.

3.3.4. Análisis Costo-Beneficio

Éste es el corazón de cualquier Análisis de Impacto Regulatorio; ya que aquí se hace un resumen detallado de los costos y beneficios, sociales y económicos, expresados en términos monetarios. Se debe tratar de identificar la mayor cantidad de impactos que origine la regulación, sean negativos (costos) o positivos (beneficios), y en la medida de lo posible cuantificarlos y monetizarlos (COFEMER, 2013). Una vez monetizados, estos flujos futuros deben ser descontados a valor presente, con el fin de conocer el valor presente neto que la alternativa significa para la sociedad.

Por el lado de los costos de la regulación, el International Standard Cost Model Manual establece una clasificación básica sobre los costos que una regulación puede generar (International Standard Cost Model citado en COFEMER, 2003):

a. Costos financieros directos

Son el resultado de un requerimiento concreto y directo de la autoridad competente para poder llevar a cabo una acción particular. Incluyen gastos administrativos, impuestos, permisos, licencias, entre otros.

b. Costos estructurales de largo plazo

Se refiere a los costos operativos y de mantenimiento que las empresas deberán cumplir continuamente mientras la regulación esté vigente y siendo cumplida.

c. Costos de cumplimiento

Originados por cumplir la regulación.

d. Costos financieros directos

Obligaciones legales impuestas a las empresas a través de reglamentos, normas y en general cualquier instrumento jurídico que busca garantizar el interés público y debe ser cumplido de manera directa y completa.

e. Costos administrativos

Abarca las cargas administrativas derivadas de la regulación que las empresas deben cumplir, y los costos administrativos o costos usuales del negocio, en caso se elimine la regulación.

Con respecto a los beneficios, se definen en sentido amplio como el incremento en el bienestar de la población, así como los costos evitados por la aplicación de una política pública (COFEMER, 2013). Para aquellos beneficios difíciles de cuantificar, tales como reducción en la contaminación ambiental, vidas humanas, etc. existen metodologías muy específicas que permiten monetizarlas.

Cabe mencionar que el Análisis Costo-Beneficio puede ser reemplazado por otras metodologías similares como:

- Análisis Costo-Efectividad: similar al análisis costo-beneficio. Compara los costos en términos monetarios con los beneficios en términos cuantitativos, no necesariamente monetizados. En ese sentido, se utiliza el ratio beneficios/costos para comparar las alternativas, en lugar de obtener un valor presente como el Análisis Costo-Beneficio (Ej. vidas salvadas por sol invertido en la fiscalización de determinada regulación)
- Análisis Multicriterio: se determinan criterios sobre los cuales se desea evaluar los resultados y costos de una política regulatoria propuesta. Luego se asigna un peso o

ponderación a cada criterio, y se califica a cada alternativa en cada criterio de acuerdo al desempeño esperado. Puedo incluir cálculos de costo-beneficio dentro de sus criterios.

3.3.5. Consulta

Las alternativas son presentadas a los grupos de interés para el debate público (Súmar, 2018), algo que facilitará el análisis de potenciales costos políticos que son difíciles de cuantificar. Esta etapa sirve de complemento al Análisis Costo-Beneficio para que los decisores de políticas tengan mayor información sobre los impactos esperados de cada alternativa.

3.4. ¿Qué características debe tener la aplicación correcta de un Análisis de Impacto Regulatorio?

Por todo lo mencionado anteriormente, se puede decir que un correcto Análisis de Impacto Regulatorio debería incorporar, además de las 5 etapas descritas, las siguientes características dentro de cada una de ellas:

Tabla 3: Características de un Análisis de Impacto Regulatorio aplicado correctamente

Etapas	Características
Definición del problema	Se debe identificar un problema
	Se debe presentar suficiente evidencia del problema
	Se debe demostrar el carácter prioritario del problema
	El problema identificado debe responder a una falla de mercado o a una falla de Estado
	El planteamiento del problema no debe incluir una solución implícita
	Se debe presentar la secuencia lógica entre problema y sus causas y efectos
Definición de objetivos	Se debe definir los objetivos de la regulación
	Los objetivos definidos deben guardar relación con el problema identificado
	Los objetivos definidos deben seguir el criterio SMART
Identificación de alternativas	Se debe plantear más de una alternativa de solución
	Una de las alternativas evaluadas siempre debe ser “no intervenir”
	Las alternativas planteadas deben guardar relación con los objetivos definidos
	Las alternativas deben ser clasificadas bajo algún criterio
Análisis Costo-Beneficio	Se debe realizar un Análisis Costo-Beneficio
	Se debe identificar todos los costos y beneficios de cada alternativa
	Se debe clasificar los costos según el ISCM o algún modelo similar
	Se debe cuantificar todos los costos y beneficios
	Se debe analizar la diferencia entre los costos y beneficios de cada alternativa planteada

Tabla 2: Características de un Análisis de Impacto Regulatorio aplicado correctamente (continuación)

Etapas	Características
Consulta	Se debe realizar una consulta a todos los actores que puedan ser afectados por las alternativas regulatorias
	Se debe realizar un análisis de los potenciales costos políticos
	Se debe utilizar los resultados de la Consulta para complementar los resultados del Análisis Costo-Beneficio y dar el informe final del RIA

En este capítulo hemos podido realizar un breve recorrido por la historia de las tendencias del rol del Estado de occidente desde inicios del siglo XX hasta el presente. Hemos visto el proceso que atravesaron la mayoría de estados occidentales para pasar de ser un Estado garante de derechos básicos y seguridad jurídica a inicios del siglo, para pasar a ser un Estado protagonista del mercado y competidor en varios sectores, para finalmente convertirse en un Estado que no compite en los mercados pero que sí los regula para maximizar la eficiencia de los mercados y a la vez asegurar el mínimo impacto posible de las fallas de mercado sobre los mismos.

Luego, hemos repasado los potenciales efectos de la mala regulación, lo que nos ha permitido comprender la importancia de asegurar una buena regulación para la sociedad en general. Esto nos ha llevado analizar distintos modelos o herramientas que en la actualidad permiten a los decisores de políticas regulatorias tomar mejores decisiones; para finalmente presentar a detalle las características del modelo de Análisis de Impacto Regulatorio como la mejor alternativa para aplicar a un caso como el Proyecto de Ley 289/2016-CR.

CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

En este capítulo se presentará, en primer lugar, algunos casos estilizados de países que aplican metodologías de Análisis de Impacto Regulatorio, como referentes para un eventual benchmarking en el proceso de adopción de buenas prácticas regulatorias. Luego, se presentará brevemente a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso, comisión que formuló y llevó al pleno el Proyecto de Ley objeto del análisis; y finalmente se explicarán algunos alcances del Proyecto de Ley en sí.

1. Análisis de Impacto Regulatorio en el mundo

1.1. México

México es el país latinoamericano más avanzado en temas de Análisis de Impacto Regulatorio; y un referente a nivel mundial en estas prácticas. En el año 2000 se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, como un paso hacia la institucionalización de la agenda de mejora regulatoria. Su actividad central es revisar regulación en borrador y sus Análisis de Impacto Regulatorio (OCDE, 2005)

En la Guía para Evaluar el Impacto de la Regulación (COFEMER, 2013), se detallan una serie de pasos, metodologías y herramientas para garantizar que todas las regulaciones sean de la mejor calidad posible. Así, por ejemplo, se detalla que el proceso de formulación de políticas regulatorias debe siempre pasar por un Análisis de Impacto Regulatorio ex-ante; y debe incluir también el diseño e implementación de un seguimiento ex post; junto con metas e indicadores esperados. También presenta una serie de metodologías para cuantificar los costos y beneficios; con el fin de facilitar en Análisis Costo-Beneficio, o el que se esté aplicando para cada caso.

Finalmente, México es uno de los países en los que la capacitación continua de los funcionarios del sector público en temas de Análisis de Impacto Regulatorio está en agenda desde que se creó la comisión (OCDE, 2005)

1.2. Estados Unidos

La historia de Estados Unidos en temas de Análisis de Impacto Regulatoria se remonta al año 1981, con la promulgación de parte del presidente Ronald Reagan de la Executive Order 1229, la que obligó en su momento a todas las agencias regulatorias a aplicar lo que fue llamado por primera vez en un documento legal como Regulatory Impact Analysis. Esto para todas las major rule; definidas en la misma norma como todas aquellas que puedan resultar en un efecto anual en la economía de USD 100 millones o más; un incremento significativo en los costos o precios para consumidores, industrias o entidades gubernamentales; o que pudieran tener efectos

adversos significativos en la competitividad, el empleo, la inversión, la productividad, la innovación, o la capacidad de las empresas estadounidenses para competir con empresas extranjeras o en los mercados de exportación (EO 12291, 1981)

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) define los siguientes elementos clave para el análisis de impacto regulatorio (Hunt, 2006):

- Declaración de necesidad de la norma propuesta, identificando la naturaleza y el significado del problema (por ejemplo, identificación de una falla de mercado)
- Evaluación de métodos alternativos para resolver el problema
- Análisis de los costos y beneficios de cada alternativa

Finalmente, se hace mucho énfasis en la rendición de cuentas a los grupos de interés, ya que el bienestar de éstos es considerado el fin último de cualquier tipo de regulación; así como la transparencia y la apertura, ya que el respaldo político en cualquier tipo de regulación es también clave para el éxito de la misma.

1.3. Chile

Chile, a pesar de ser miembro de la OCDE, es un caso más similar al de Perú; en el sentido en el que tiene algunas iniciativas sueltas de Análisis de Impacto Regulatorio, pero aún se encuentran en una etapa exploratoria del uso de la herramienta.

Por un lado, el Departamento de Evaluación de la Ley, parte de la cámara de diputados, realiza evaluación ex post de leyes seleccionadas; teniendo entre sus herramientas a la consulta ciudadana a través de su portal web.

Por otro lado, se realizan controles jurídicos de verificación de legalidad al finalizar la preparación de anteproyectos de ley (OCDE, 2016). Esto es algo similar al test de ponderación visto en el marco teórico, pero de aplicación sistematizada e institucionalizada.

A pesar de todo lo anterior, el informe sobre la Política Regulatoria en Chile de la OCDE realizado en el 2017 concluye que Chile aún carece de un enfoque integral para la reforma regulatoria (OCDE, 2017)

Sin embargo, en los últimos años, y tal vez como reacción a las conclusiones de los informes de la OCDE, Chile finalmente ha implementado la “Guía Chilena Para una Buena Regulación”, cuyo objetivo principal es “ser una referencia para los reguladores en el país, acompañándolos en las distintas etapas del proceso de creación de nuevas regulaciones” (Oficina de productividad y emprendimiento nacional [OPEN], 2019).

En esta guía se menciona por primera vez el término “Informe de Impacto Regulatorio” (IIR), y se clasifican en tres categorías distintas, cada una aplicable de acuerdo a la envergadura de los potenciales impactos de la regulación propuesta:

- Evaluación preliminar
- IIR Estándar
- IIR de Alto Impacto

1.4. Perú

Cualquier intento de Análisis de Impacto Regulatorio en el Perú tiene como punto de partida el decreto supremo 004-2013-PCM, el cual establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Se trata de una política nacional con horizonte de 8 años, entre cuyos objetivos se encuentra la mejora de la calidad regulatoria en el Perú.

Y es dentro del marco de esta política que surge una herramienta llamada “Análisis de Calidad Regulatoria”; la cual, impulsada por la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM, plantea la revisión de todos los procesos administrativos de las entidades Estatales, con el fin de eliminar aquellos que sean ineficientes e innecesarios. Lamentablemente, si bien tiene ciertas semejanzas, con el modelo de Análisis de Impacto Regulatorio, la OCDE no la considera una aproximación del Estado peruano a este modelo, ya que está orientada únicamente a trámites administrativos (OCDE, 2016)

Otra aproximación del Estado peruano analizada por la OCDE es la Comisión para la Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Sin embargo, además de que su trabajo se limita a la revisión de barreras burocráticas existentes en trámites con el Estado, no hay una fiscalización efectiva en la implementación de sus recomendaciones (OCDE, 2016).

Finalmente, hacia fines del año 2017, el Ministerio de Justicia publica por primera vez una guía de aplicación de Análisis de Impacto Regulatorio: la Guía sobre el análisis de impacto regulatorio: introducción a la evaluación post regulatoria. Esta sí es una verdadera aproximación del país a la herramienta mencionada; y si bien es sumamente limitada en cuanto a metodologías herramientas y formas de aplicación; podría ser el inicio del proceso hacia la mejora de la calidad regulatoria en el país.

2. Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos

El artículo 94 de la Constitución Política del Perú señala que el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, el cual tiene rango de ley (1993). Este reglamento indica, en el artículo 35, que el Presidente del Congreso propone las Comisiones Ordinarias, sin embargo, deben conformarse como mínimo 24 comisiones establecidas previamente. Una de ellas es la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los servicios públicos, encargada del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios en la agenda del Congreso relacionados a temas de defensa del consumidor y organismos reguladores. Esta comisión está conformada por 14 congresistas titulares para el período parlamentario 2016 - 2021

Según detalla el artículo 73 del Reglamento del Congreso (2016), el procedimiento legislativo tiene las siguientes etapas:

- Iniciativa legislativa
- Estudio en comisiones
- Publicación de los dictámenes
- Debate en el pleno
- Aprobación por doble votación
- Promulgación

Son los pasos 2 y 3 los correspondientes a la Comisión en cuestión. En primer lugar, los congresistas miembros de la comisión, junto a un equipo de asesores personales y de la comisión, estudian la iniciativa legislativa, para luego debatirla en el pleno de la comisión, y finalmente votar sobre la misma y publicar un dictamen que indique la postura de la comisión al respecto.

Para el caso del Proyecto de Ley 289/2016-CR, se trata de un proyecto de ley con un expediente relativamente largo, esto debido principalmente a la existencia de un extenso período de tiempo entre los pasos 1 y 2. Si bien la iniciativa legislativa que da nombre al proyecto (289) fue llevada a la comisión en el año 2016 por el congresista, miembro de la comisión, Juan Carlos Gonzáles Ardiles; no fue sino hasta marzo del 2018 que se decidió acumular, en este expediente, a otras iniciativa relacionadas a la problemática de los estacionamientos vehiculares.

En ese sentido, el estudio técnico de la propuesta en la comisión empieza oficialmente en esta fecha, y esto resulta importante, ya que es precisamente este proceso, realizado entre abril y agosto del 2018, el que será objeto de estudio en la presente investigación.

Cabe mencionar que; durante este proceso de estudio de la propuesta legislativa, hasta la publicación del dictamen y el debate en el pleno; la mesa directiva de la Comisión estuvo conformada por el congresista Miguel Elías (presidente), el congresista Richard Arce (vice-presidente), y el congresista Modesto Figueroa (secretario).

3. Legislación propuesta: Proyecto de Ley 289/2016-CR

El Proyecto de Ley 289/2016-CR busca modificar tres artículos de la vigente Ley 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular. Por ello, resulta importante explicar brevemente en qué consiste la legislación vigente.

Promulgada en el 28 de noviembre del año 2009, lleva casi 10 años regulando el mercado del servicio de estacionamientos. Tiene por objeto “regular el servicio de estacionamiento vehicular; delimitar sus prestaciones; establecer los derechos, obligaciones y responsabilidades de las partes; y prever las condiciones para la prestación de dicho servicio” (Proyecto de Ley 289/2016-CR).

En primer lugar, ésta ley define el servicio de estacionamiento vehicular como aquel en el que existe una cesión de un determinado espacio acondicionado para el estacionamiento de vehículos, según las condiciones ofrecidas por el titular del espacio.

Luego se hace una distinción entre dos tipos de servicio de estacionamiento:

- Estacionamiento como servicio principal: prestación en la que el servicio está destinado únicamente y exclusivamente al servicio de estacionamiento.
- Estacionamiento como servicio complementario o accesorio: prestación en la que el propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial diferente a la del servicio de estacionamiento, brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio de estacionamiento. Por ejemplo: estacionamiento en centros comerciales.

En líneas generales, se trata de una regulación justificada en resolver una falla de mercado, como es la asimetría de información; ya que está orientada a definir ciertas condiciones, obligaciones y responsabilidades que; en el mercado peruano de este servicio, pueden muchas veces no estar claras.

El Proyecto de Ley 289/2016-CR viene siendo trabajado desde el año 2016 a partir de iniciativas de distintas bancadas, quienes lo justifican basados en que el sistema de precios actual es injusto para el consumidor.

Para entrar en contexto, bajo la legislación actual, la mayoría de servicios de estacionamientos cobra el servicio por hora o fracción; es decir, se otorga el derecho de uso del

espacio por una hora entera, independientemente del tiempo de uso efectivo que planee darle el usuario. Por ejemplo, si la tarifa del estacionamiento es de S/.5.00 por hora o fracción, un vehículo que se estacione por 15 minutos deberá pagar los S/.5.00, lo mismo que pagaría si se estacionara por la hora completa. Cabe mencionar también que otros servicios de estacionamiento utilizan diferentes sistemas de precios, como cobro por minuto, por 2, 3, 4, etc. horas o fracción, por día, por mes, o por la duración de algún evento.

Por otro lado, muchos de los servicios de estacionamiento cobran en la actualidad una penalidad monetaria al usuario, en caso éste extravíe el documento que acredite la hora de ingreso de su vehículo.

Finalmente, muchos estacionamientos que sirven de servicio complementario tienen la costumbre de exonerar al usuario del cobro del servicio siempre que acrediten algún tipo de consumo en la actividad comercial principal.

Tras agrupar una serie de propuestas que buscaban modificar la regulación vigente sobre estacionamiento vehiculares, la comisión de defensa del consumidor y organismos reguladores de los servicios públicos aprobó, en Marzo del 2018, el dictamen recaído en el proyecto de Ley 289/2016, Ley que modifica la Ley 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, estableciendo el cobro por el servicio brindado efectivamente; el cual propone las siguientes modificaciones a la vigente Ley 29461:

- El cobro del servicio debe establecerse por minuto efectivamente brindado: es decir, todos los servicios de estacionamiento deben pasar a cobrar una tarifa por minuto; quedando prohibido los sistemas de precios de hora o fracción, días, o durante la duración de eventos.
- En caso de pérdida del ticket o documento que acredite la hora de ingreso del vehículo, es responsabilidad del titular del estacionamiento consultar sus registros; ya sean físicos, electrónicos o filmicos; para determinar la hora de ingreso del vehículo, y con ello definir el tiempo de permanencia efectivo y la retribución que debe pagar el usuario. Además, el titular del estacionamiento ya no puede cobrar una penalidad por el extravío de este documento.
- Cuando el estacionamiento sea un servicio complementario (según fue definido líneas arriba), se podrá exonerar de pago a los primeros 15 minutos de uso del servicio sin acreditar ningún consumo mínimo; luego de los cuales el titular podrá exigir una retribución.

CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Enfoque, alcance y estrategia general

La presente investigación es de enfoque cualitativo, ya que el objetivo principal está relacionado con medir brechas entre los pasos seguidos por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso a la hora de formular el Proyecto de Ley 289/2016-CR, y los pasos que se deberían haber seguido según estándares internacionales de Análisis de Impacto Regulatorio. En ese sentido, las principales variables fueron respondidas con un Sí o un No, además de una medición subjetiva como sustento de dicha respuesta.

Dado que no existen diagnósticos en la actualidad sobre el trabajo de dicha comisión, ni tampoco sobre el proceso de formulación de políticas regulatorias, la presente investigación es de alcance exploratorio, y arrojó como resultado un primer vistazo o diagnóstico inicial sobre el proceso de toma de decisiones en esta comisión.

La estrategia general encaja con la de un estudio de caso, ya que se buscó comprender y aproximarnos a los avances en calidad regulatoria en el Perú a través del estudio del caso particular del Proyecto de Ley en cuestión formulado por la Comisión antes mencionada.

Con respecto a la unidad de observación seleccionada, es un supuesto a priori que existen innumerables casos de políticas regulatorias cuyo análisis podría permitir conocer más los avances del Perú en materia de calidad regulatoria. En ese sentido, el caso del Proyecto de Ley 289/2016-CR fue elegido por conveniencia, principalmente por interés del investigador. Además, es particularmente relevante para el análisis debido a la polémica levantada tras su aprobación y remisión al ejecutivo.

2. Diseño de la investigación

2.1. Unidades de observación

Para hacer posible la investigación, se han seleccionado cinco tipos de actores relevantes, que podrán brindar información importante para la investigación:

- Congresistas miembros titulares de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos durante el proceso de formulación del Proyecto de Ley: información descriptiva sobre el proceso que siguió la comisión cuando formuló el Proyecto de Ley (ver tabla 5)

- Asesores de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos durante el proceso de formulación del Proyecto de Ley: información complementaria a la de los congresistas (ver tabla 5)
- Expertos en temas de Regulación y Análisis de Impacto Regulatorio: opiniones sobre el proceso en general, y sus similitudes y diferencias con un proceso RIA ideal (ver tabla 5)
- Expertos en Políticas Públicas: opiniones sobre el proceso en general, con mayor énfasis en las etapas de identificación del problema, definición de objetivos e identificación de alternativas (ver tabla 5)
- Expertos en Economía y Finanzas: opiniones sobre la evidencia del problema, la existencia de falla de mercado y el análisis costo-beneficio aplicado, así como otros impactos de la alternativa regulatoria elegida (ver tabla 5).

Tabla 4: Unidades de observación

Tipos de actores relevantes	Universo	Muestra	Tipo de muestra	Criterio de selección de muestra
Congresistas miembros titulares de la comisión	14	2	De actores clave	Conveniencia
Asesores de la Comisión	-	1	De actores clave	Conveniencia
Expertos en temas de Regulación y RIA	-	2	De expertos	Conveniencia
Expertos en Políticas Públicas	-	2	De expertos	Conveniencia
Expertos en Economía y Finanzas	-	1	De expertos	Conveniencia

Debido al carácter político de la investigación, y con el fin de lograr la mayor apertura posible de parte de los entrevistados, se les dio la opción de permanecer en el anonimato. Por ello, las opiniones de estos expertos son presentadas en el capítulo de resultados con las siguientes nomenclaturas:

Tabla 5: Presentación de actores entrevistados

Tipo de actor	Nomenclatura en el capítulo de resultados
Congresistas miembros titulares de la comisión	Congresista 1
	Congresista 2
Asesores de la Comisión	Asesor
Expertos en temas de Regulación y RIA	Experto en RIA 1
	Experto en RIA 2
Expertos en Políticas Públicas	Experto en políticas públicas 1
	Experto en políticas públicas 2
Expertos en Economía y Finanzas	Experto en economía

2.2. Técnicas de recolección de información

Para los cinco tipos de actores se ha utilizado entrevistas a profundidad (Ver Anexo A). Además, la revisión de fuentes de información secundarias fue una herramienta clave para el desarrollo de esta investigación.

Tabla 6: Técnicas de recolección de información

Tipos de actores relevantes	Técnica de recolección de información	Información a recolectar	Instrumentos de medición
Congresistas miembros titulares de la comisión	Entrevista a profundidad estructurada	Información detallada sobre el proceso de formulación del Proyecto de Ley 289/2016-CR	Guía de entrevista
Asesores de la Comisión	Entrevista a profundidad estructurada	Información detallada sobre el proceso de formulación del Proyecto de Ley 289/2016-CR	Guía de entrevista
Expertos en temas de Regulación y RIA	Entrevista a profundidad semi-estructurada	Opinión sobre los avances del proceso seguido por la comisión en temas de RIA	Guía de entrevista
Expertos en Políticas Públicas	Entrevista a profundidad semi-estructurada	Opinión sobre el proceso de consulta y análisis de costos políticos de la formulación del proyecto de Ley	Guía de entrevista
Expertos en Economía y Finanzas	Entrevista a profundidad semi-estructurada	Opinión sobre las fallas de mercado que justifican la intervención y sobre el Análisis Costo-Beneficio	Guía de entrevista
-	Revisión de fuentes secundarias	Información del proceso de formulación del Proyecto de Ley y las variables tomadas en consideración	-

3. Ética de la investigación

Al tratarse de una investigación sobre temas del sector público, toda la información obtenida de las entrevistas será abierta y estará disponible como anexos a la investigación. Esto fue informado a los entrevistados y se les brindó un consentimiento informado con dicha información (Ver anexo N° 2) Además, como se mencionó líneas arriba, dado el carácter político de la investigación, todos los actores entrevistados recibieron la opción de permanecer en el anonimato.

Finalmente, los resultados son públicos, al tratarse de una investigación sobre avances en calidad regulatoria en el país.

4. Variables a analizar

Tabla 7: Componentes, variables, ítems y fuentes para de información

Componente	Variable	Ítem	Fuentes
Definición del problema	Se debe identificar un problema	¿Se identificó un problema?	Fuentes secundarias, congresistas
	Se debe presentar suficiente evidencia del problema	¿Se presentó suficiente evidencia del problema?	Fuentes secundarias, expertos
	Se debe demostrar el carácter prioritario del problema	¿Qué tanto se sustentó el carácter prioritario del problema?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
	El problema identificado debe responder a una falla de mercado o a una falla de Estado	¿El problema responde a una falla de mercado o a una falla de Estado?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
	El planteamiento del problema no debe incluir una solución implícita	¿El planteamiento del problema incluye una solución implícita?	Fuentes secundarias, expertos
	Se debe presentar la secuencia lógica entre el problema y sus causas y efectos	¿Cuáles son las causas y los efectos del problema y cómo se relacionan entre sí?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
Definición de objetivos	Se debe definir los objetivos de la regulación	¿Se definieron los objetivos de la regulación?	Fuentes secundarias, congresistas
	Los objetivos definidos deben guardar relación con el problema identificado	¿Qué tanta relación guardan los objetivos definidos con el problema identificado?	Congresistas, expertos
	Los objetivos definidos deben seguir el criterio SMART	¿Los objetivos planteados siguen el criterio SMART?	Congresistas, expertos
Identificación de alternativas	Se debe plantear más de una alternativa de solución	¿Cuántas alternativas de solución se plantearon?	Fuentes secundarias, congresistas
	Una de las alternativas evaluadas siempre debe ser “no intervenir”	¿Se consideró la alternativa de “no intervenir” en el análisis?	Fuentes secundarias, congresistas
	Las alternativas planteadas deben guardar relación con los objetivos definidos	¿Las alternativas guardan relación con los objetivos definidos?	Congresistas, expertos
	Las alternativas deben ser clasificadas bajo algún criterio	¿Se clasificó a las alternativas bajo algún criterio?	Fuentes secundarias, congresistas

Tabla 6: Componentes, variables, ítems y fuentes para de información (continuación)

Componente	Variable	Ítem	Fuentes
Análisis Costo-Beneficio	Se debe realizar un Análisis Costo-Beneficio	¿Se realizó un Análisis Costo-Beneficio?	Fuentes secundarias, congresistas
	Se debe identificar todos los costos y beneficios de cada alternativa	¿Se identificaron todos los beneficios de las alternativas?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
		¿Se identificaron todos los costos de las alternativas?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
	Se debe clasificar los costos según el ISCM o algún modelo similar	¿Se clasificaron los costos según algún modelo?	Fuentes secundarias, congresistas
	Se debe cuantificar todos los costos y beneficios	¿Se cuantificaron los beneficios de las alternativas?	Fuentes secundarias, congresistas
		¿Se cuantificaron los costos de las alternativas?	Fuentes secundarias, congresistas
	Se debe analizar la diferencia entre los costos y beneficios de cada alternativa planteada	¿Se analizó y comparó la diferencia entre beneficios y costos de cada alternativa?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
Consulta	Se debe realizar una consulta a todos los actores que puedan ser afectados por las alternativas regulatorias	¿Cuáles son todos los actores clave?	Expertos.
		¿A qué actores claves se les consultó sobre las alternativas?	Fuentes secundarias, congresistas
	Se debe realizar un análisis de los potenciales costos políticos	¿Se realizó un análisis de los potenciales costos políticos?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos
	Se debe utilizar los resultados de la Consulta para complementar los resultados del Análisis Costo-Beneficio y dar el informe final del RIA	¿Se contrastaron los resultados de la Consulta con los resultados del ACB?	Fuentes secundarias, congresistas, expertos

CAPÍTULO 5: RESULTADOS

El siguiente capítulo presentará los resultados de la investigación, ordenados por etapas, de acuerdo a la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio presentada en el capítulo metodológico. Cada subcapítulo corresponde a una de las cinco etapas, e incluye, en primer lugar, la descripción detallada del proceso que siguió la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en dicha etapa, seguida por el análisis crítico del mismo, junto con algunas recomendaciones y propuestas de mejora y adecuación.

1. Definición del problema

1.1. Descripción de la etapa

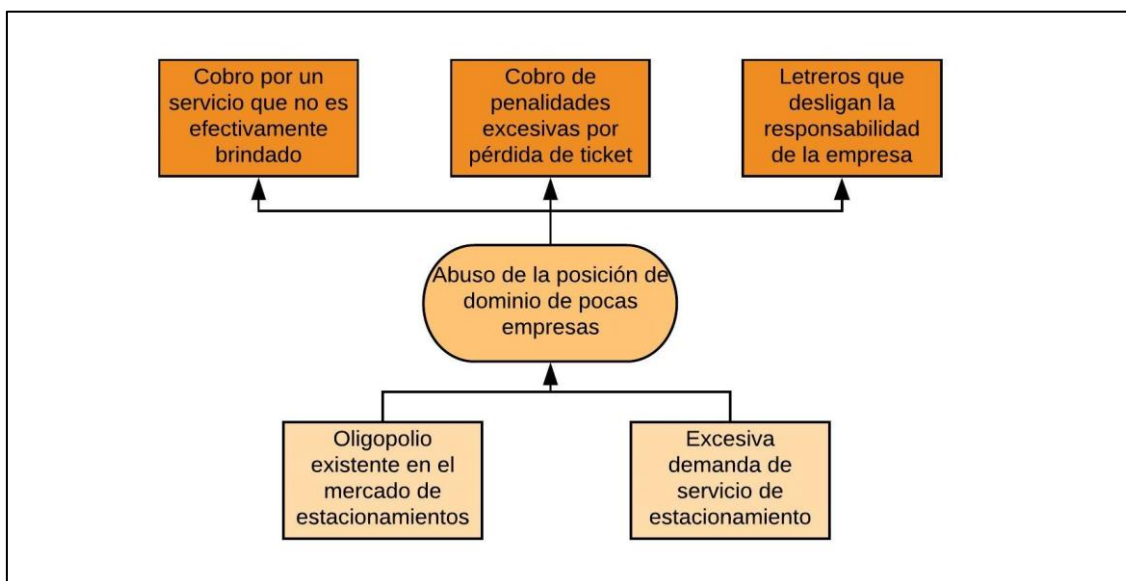
Desde la perspectiva de los miembros de la Comisión que plantearon el proyecto de ley, el problema identificado en esta etapa es claro, y es el abuso de la posición de dominio que tienen las empresas que brindan el servicio de estacionamiento, producto de la amplia diferencia entre la oferta y la demanda. Este abuso se ve traducido en tres situaciones particulares, claramente identificadas por la comisión:

- El cobro de un servicio que podría no ser efectivamente brindado, al establecerse los sistemas de cobro “por hora o fracción”.
- El cobro de penalidades excesivas en caso de pérdida de ticket.
- La utilización de letreros que desligan la responsabilidad de la empresa en caso de pérdida de las pertenencias de un cliente o daños causados al vehículo.

Adicionalmente, el dictamen del Proyecto de Ley indica que el sistema de cobro por hora o fracción configura una distorsión de mercado. Además, los congresistas entrevistados relacionan el problema con una falla de mercado de Oligopolio, aludiendo que existen dos empresas que controlan un porcentaje importante del mercado del servicio de estacionamientos en Lima.

Con esta información relacionada al problema, sus causas, y sus consecuencias, es posible empezar a esbozar un árbol de problemas preliminar en el que se plasmen las relaciones lógicas de causa-efecto identificadas por la comisión:

Figura 1: Relación lógica del problema – causas y efectos planteados por la Comisión



Por otro lado, la evidencia de la existencia del problema, según los congresistas y asesores entrevistados, se basó principalmente en quejas de los usuarios en el buzón de quejas de la comisión. Se menciona también la mediatización del problema, y la distorsión de mercado creada por el sistema de cobro por hora como evidencias del problema.

La exposición de motivos, en cambio, sí presenta un par de estadísticos bien documentados sobre el déficit de estacionamientos en Lima (45 mil), además de que presenta una lógica de mercado en la cual se argumenta que la demanda de estacionamientos se incrementa debido a los altos índices de inseguridad; esto debido a que las personas prefieren estacionar sus carros en espacios cerrados, antes de dejarlos en la calle.

Con respecto a la sustentación del carácter prioritario del problema, hubo mucha disparidad de respuestas entre las fuentes. Uno de los congresistas mencionó que el problema debía ser atendido debido al excesivo ruido político en torno el mismo, haciendo alusión a la mediatización del problema en ese momento. En cambio, el otro congresista comentó que, al llegar a la presidencia de la comisión, se encontró con varios Proyectos de Ley “dormidos”; por lo que decidió retomarlos. Uno de estos era, por supuesto, el PL 289/2016-CR.

El asesor de la comisión, por su lado, mencionó tres razones por las cuales se priorizó la atención de este problema:

- Se contaba con suficiente información para elaborar el dictamen.
- La coyuntura: el tema era mediático.
- Decisión política del presidente de la comisión.

1.2. Análisis crítico de la etapa

El primer problema con el proceso de identificación del problema tiene que ver con que se señala como problema a una situación puntual, sin tomar en consideración que esta situación puede ser parte de un problema mayor, relacionado a la planificación urbana. Según el experto en políticas públicas 1, este es un típico ejemplo de una regulación que busca “parchar” una de las consecuencias de un gran problema, en lugar de pensar en resolver el problema en sí.

Siguiendo esta línea, el experto en políticas públicas 2 señala que el análisis de las causas no fue lo suficientemente profundo, y sostiene que el problema identificado, más que responder a una falla de mercado, podría responder a una falla regulatoria existente, relacionada a la falta de promoción de la inversión en servicios de estacionamiento; y esto podría responder, según el experto en RIA 1, a una regulación existente poco flexible a la hora de emitir licencias de funcionamiento, es decir, barreras de entrada artificiales.

Estas barreras de entrada, ocasionadas por una regulación poco flexible, además de la falta de promoción de inversión en infraestructura de estacionamientos no hacen sino concentrar más el mercado, acentuando la condición oligopólica del mismo.

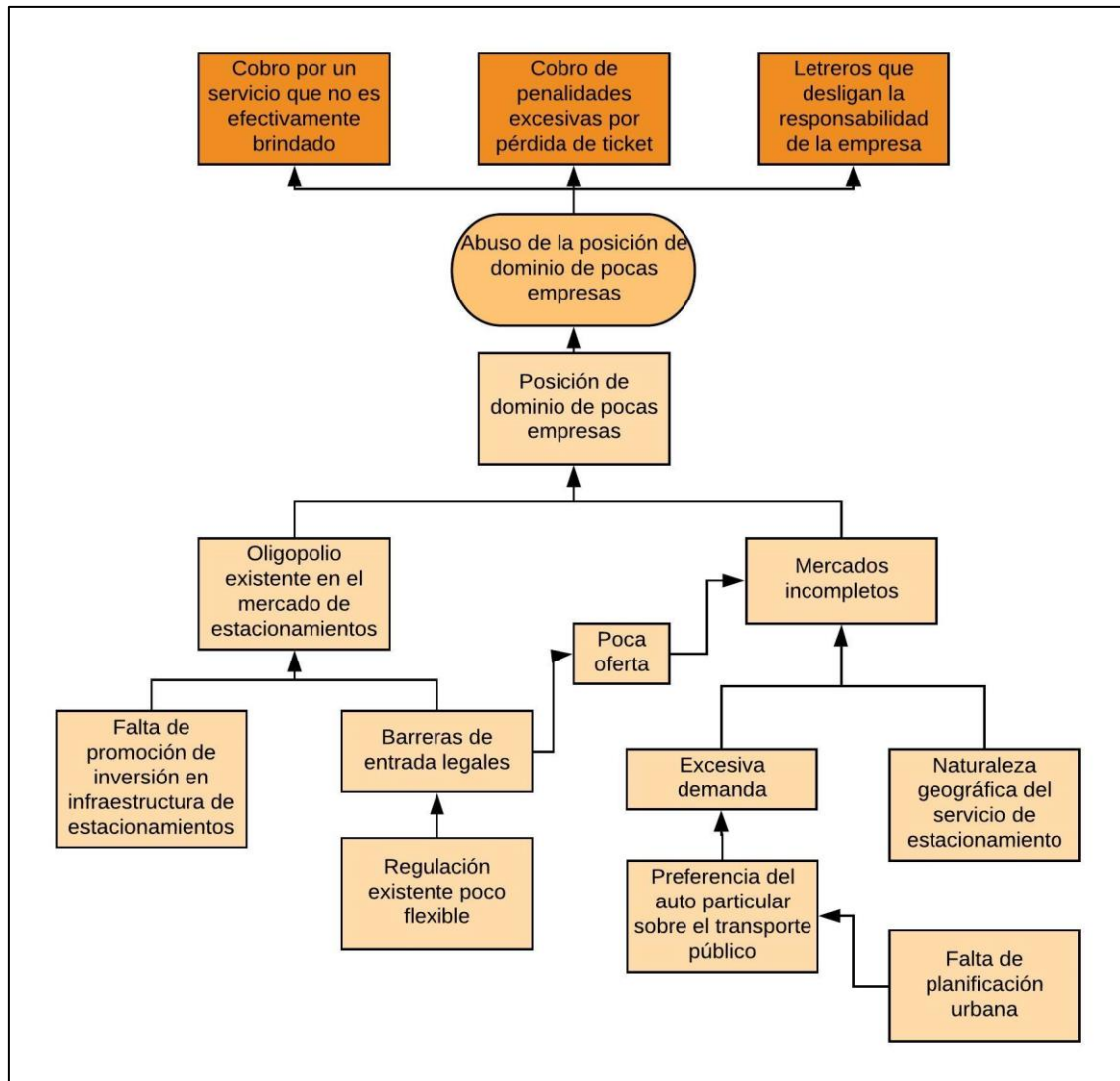
Por otro lado, el experto en RIA 1 señaló también que la excesiva demanda de servicio de estacionamiento (o falta de oferta) corresponde a una situación de competencia monopolística, relacionada a una falla de mercado de “mercados incompletos”, en la cual la oferta existente no puede cubrir toda la demanda, lo que termina posibilitando la posición de dominio de los ofertantes en este mercado. Esta falla de “mercados incompletos” se debe principalmente de dos factores:

- Naturaleza geográfica del servicio de estacionamiento
- Excesiva demanda, producto de una preferencia generalizada del auto particular sobre el transporte público. Esto se puede deber a que el ciudadano promedio tiene una valoración subjetiva del uso de autos particulares muy elevada, o bien a que el ciudadano promedio tiene una valoración subjetiva del uso de transporte público muy baja, o a un poco de ambos. En ese sentido, la raíz de este problema se relaciona con la falta de una planificación urbana integral, en la que se garantice un match entre la capacidad instalada de infraestructura de transporte y el uso que se le da.

Con esta nueva información, es posible bosquejar un árbol de problemas mucho más elaborado y específico, que muestre relaciones causales mucho más apropiadas y útiles a la hora de plantear objetivos regulatorios y alternativas. Este árbol será muy importante a la hora de

realizar el análisis crítico de las etapas de definición de objetivos y planteamiento de alternativas regulatorias que se desarrollan más adelante:

Figura 2: Árbol de problemas completo



Con respecto a la evidencia del problema presentada, el experto en políticas públicas 1 indicó que la evidencia es insuficiente, y que se requieren estudios económicos que sustenten la existencia del problema.

En ese sentido, el experto en RIA 1 indicó que un problema de este tipo se debe sustentar en dos etapas:

- En primer lugar, antes de afirmar que existe un abuso de la posición de dominio de las empresas, habría que sustentar, mediante un índice de concentración de mercado, la

existencia de este oligopolio que ponga a las empresas en una posición de dominio frente a los consumidores.

- Luego, una vez demostrada la concentración de mercado, y sustentada la posición de dominio de las empresas oligopólicas, habría que demostrar que en efecto hay un abuso de esa posición de dominio. Este abuso se puede demostrar mediante un comparativo entre el precio real y el precio teórico de competencia perfecta, para lo cual habría que realizar cálculos económicos que permitan una aproximación al precio de competencia perfecta de dicho mercado.

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos no demostró ni la existencia del oligopolio en el mercado de estacionamientos, ni el abuso de la hipotética posición de dominio señalada; ni tampoco se evidencian esfuerzos por realizar algún tipo de cálculo económico o utilizar índices que contribuyan a la evidencia del problema, más allá de la cita al estudio de la ONG Luz Ámbar, que señala cuál es el déficit, en términos absolutos, de estacionamientos en Lima Metropolitana.

Esta sustentación de la existencia del problema es sumamente importante para justificar la intervención estatal, ya que, según señala el experto en economía, un oligopolio requiere de intervención estatal únicamente cuando se demuestre el abuso de la posición de dominio, ya que sólo en ese caso se podría estar hablando de una ineficiencia de mercado generada por el oligopolio.

Finalmente, ante el patrón de regulaciones carentes de sustento técnico provenientes del poder legislativo, el experto en políticas públicas ² sugiere el fortalecimiento de instituciones como el INEI y el INDECOPI, ya que cuentan con información sobre los mercados, y pueden proveer información y/o realizar estudios económicos que permitan evidenciar mejor los problemas existentes.

En conclusión, si bien se cumplió parcialmente con lo establecido en el marco teórico, existe un problema de base con el proceso de identificación del problema, y es que se identifica como problema a una situación hipotética de abuso de posición de dominio que en realidad podría ser parte de un problema más grande relacionado a la planificación urbana. Además, el análisis de las causas es muy superficial, algo que limitará seriamente los procesos posteriores de establecimiento de objetivos y planteamiento de alternativas. Finalmente, la existencia del problema se sustenta únicamente en quejas de usuarios, cuando existen herramientas económicas que permiten demostrar la existencia de un problema de este tipo, y así justificar una eventual intervención estatal en este mercado.

2. Definición de objetivos

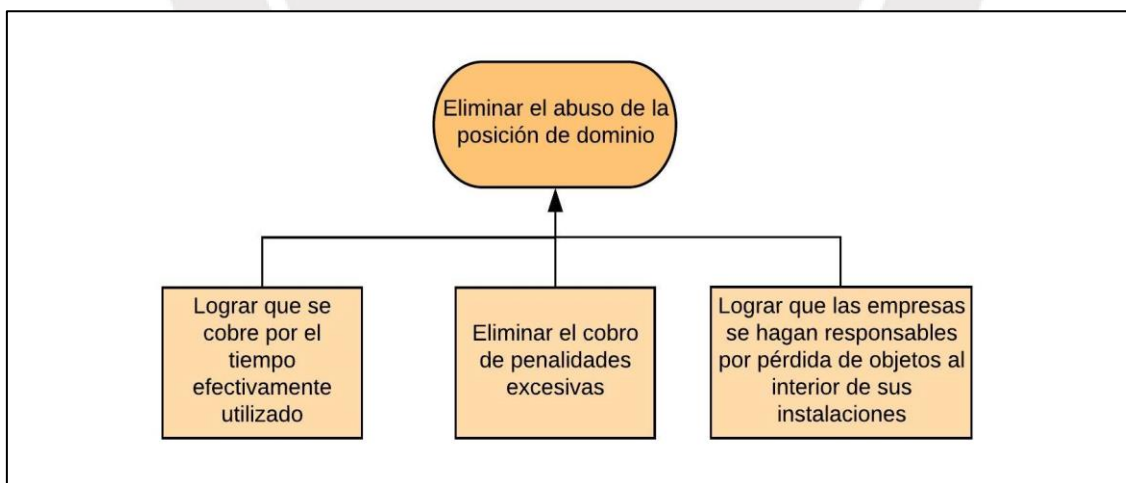
2.1. Descripción de la etapa

La investigación reveló que el proceso de definición de objetivos regulatorios giró en torno a la problemática identificada. Así, de acuerdo las fuentes secundarias, así como las entrevistas con los congresistas y asesores de la comisión, quedó claro que la regulación tenía tres objetivos principales:

- Lograr que los consumidores paguen un precio justo por el tiempo de uso del servicio de estacionamiento.
- Eliminar el cobro de penalidades excesivas por pérdida de ticket y exigir a las empresas llevar un registro preciso de la hora en que cada vehículo ingresa a su recinto.
- Eliminar los carteles que indican que la empresa no se hace responsable en caso de pérdidas de los objetos de valor al interior de los vehículos.

Además, estos tres objetivos fueron relacionados por los congresistas, aunque no de manera completamente clara, con la eliminación del abuso de la posición de dominio. Es decir, se evidenció un razonamiento lógico en el cual se cree que el logro de los tres objetivos mencionados permitirá eliminar el abuso de la posición de dominio de las empresas que brindan este servicio. Esta idea fue compartida por el asesor de la comisión entrevistado. De manera gráfica, el árbol de objetivos definidos por la comisión sigue la siguiente lógica:

Figura 3: Relación lógica de los objetivos regulatorios



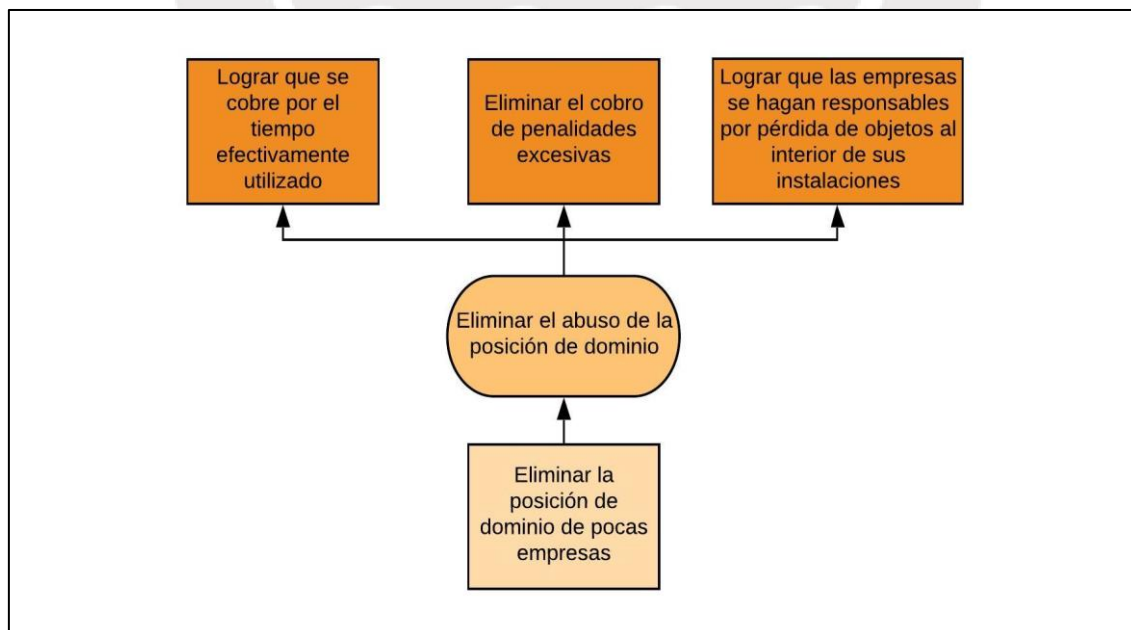
2.2. Análisis crítico de la etapa

Si bien existe una cierta relación entre los objetivos regulatorios y el problema identificado, estos objetivos se toman a un nivel que no necesariamente resolverá la problemática identificada.

En primer lugar, la comisión identifica como objetivos regulatorios la eliminación directa de los efectos, sin tomar en consideración los medios que le permitirán lograr dichos objetivos, los cuales deberían estar relacionados con las causas del problema. Como comentó el experto en políticas públicas 2, aquí se evidencia una de las consecuencias de no haber realizado un mapeo profundo y completo de las causas del problema. En ese sentido, los objetivos regulatorios deberían haber girado en torno a resolver el problema identificado (el abuso de la posición de dominio), y los medios para lograrlo deberían haber girado en torno a las causas del problema.

Por otro lado, existe un error en la secuencia lógica de los objetivos. Como se describió líneas arriba, la comisión entiende que la resolución de las tres situaciones puntuales (sistema de cobro, penalidades por pérdida de ticket, y responsabilidad por pérdidas) tendrá como consecuencia la solución del problema del abuso de la posición de dominio. Sin embargo, como hemos visto en el árbol de problemas, la secuencia lógica es al revés: es el abuso de la posición de dominio lo que produce las tres situaciones puntuales identificadas como efectos, por lo que la secuencia lógica del árbol de objetivos debería ser la siguiente:

Figura 4: Relación lógica de los objetivos corregida



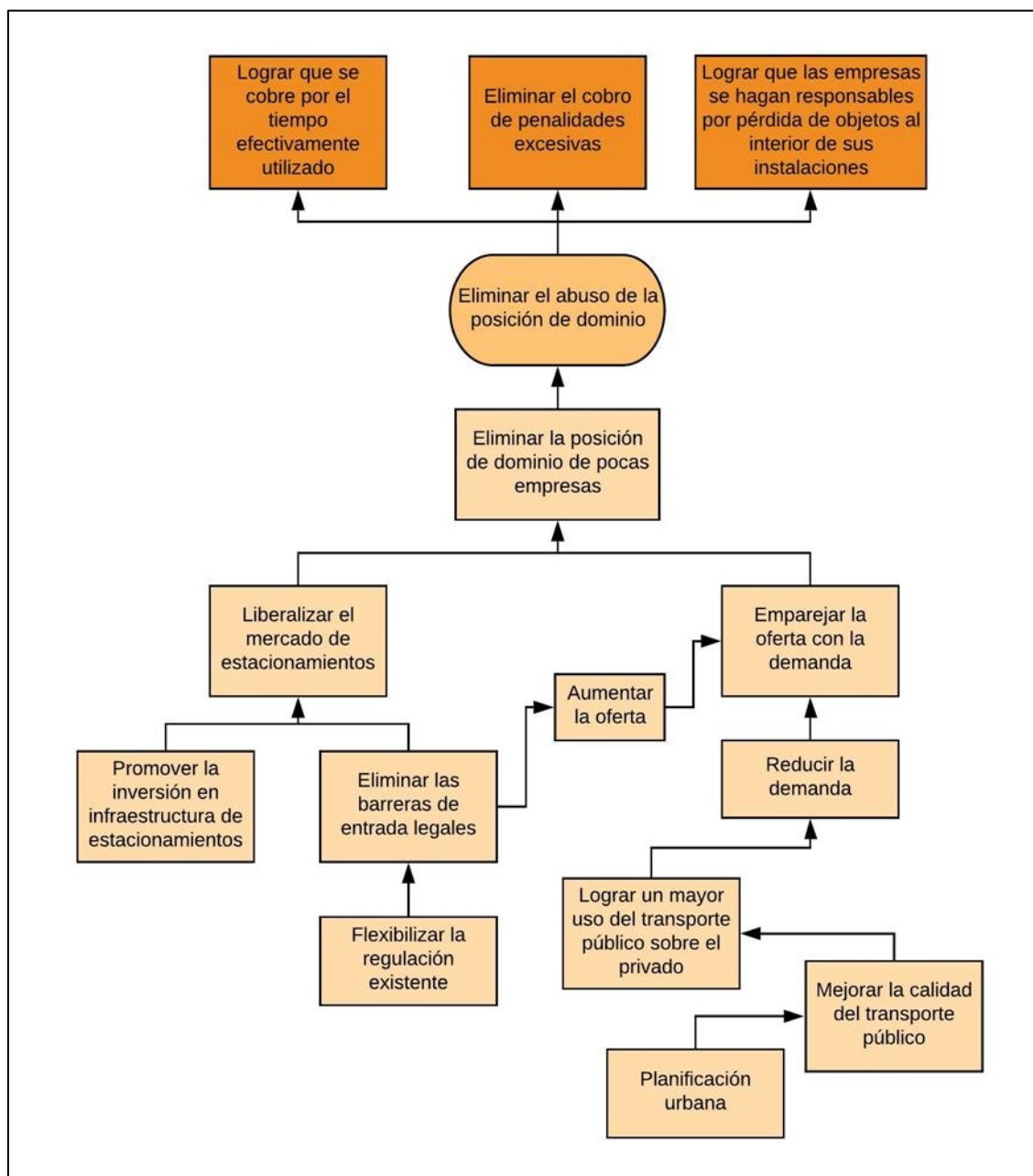
Como se mencionó, un análisis más profundo de las causas del problema identificado habría permitido a la comisión tener más luces sobre posibles medios para resolver el problema. En ese sentido, se debería haber analizado con mayor detenimiento a las dos principales causas de la posición de dominio de pocas empresas: el mercado oligopólico, y la situación de mercados incompletos presente en este mercado.

Según el experto en RIA 1, la forma correcta de resolver un problema de oligopolio es liberalizar el mercado, y esto se logra de dos maneras: flexibilizando la regulación para eliminar las barreras de entrada legales al mercado, y promoviendo la inversión en este sector. Por otro lado, como explicó este mismo experto en la etapa del árbol de problemas, la situación de competencia monopolística se debe a una falla de mercado de “mercados incompletos”, la cual debe ser resuelta antes de pensar en eliminar la posición de dominio.

Mientras que la naturaleza geográfica del servicio de estacionamiento difícilmente puede ser solucionada por el Estado, según el experto en economía; la excesiva demanda de estacionamientos sí puede resolverse, y esta solución está relacionada con el principio de sustitución, según el experto en RIA 1. La excesiva demanda de estacionamientos se debe a la preferencia generalizada del auto particular por encima del transporte público. En ese sentido, la promoción del uso del transporte público mediante una mejor planificación urbana podría modificar este comportamiento en los ciudadanos, logrando que más ciudadanos prefieran utilizar transporte público, reduciendo así la excesiva demanda de estacionamientos, y contribuyendo finalmente a resolver la falla de mercados incompletos.

En ese sentido, un árbol de objetivos con medios más realistas y relacionados a las causas verdaderas del problema tendría la siguiente lógica:

Figura 5: Árbol de objetivos completo



Además, los objetivos planteados por la comisión no siguen un criterio SMART, ya que, si bien son específicos y medibles, no existe evidencia de que sean alcanzables o realistas; ni tampoco se establecen en un horizonte de tiempo definido.

En conclusión, no se cumplió con las condiciones establecidas en el marco teórico para esta etapa: se parte de una relación lógica errada, en la que se cree que los fines permitirán lograr el objetivo, cuando la relación lógica correcta es al revés: el objetivo permitirá alcanzar los fines. Además, se arrastra, desde la etapa de definición del problema, una deficiencia en el

mapeo a profundidad de las causas, lo que condiciona la identificación de potenciales medios que puedan resolver el problema planteado. Finalmente, los objetivos deberían haber seguido un criterio SMART completo, incluyendo el establecimiento de un horizonte de tiempo para ser alcanzados.

3. Identificación de alternativas

3.1. Descripción de la etapa

A lo largo del proceso de formulación del proyecto de ley, surgieron distintas alternativas a la problemática, cada una buscando atacar un efecto del problema. Así, las tres principales alternativas planteadas en la comisión fueron las siguientes:

- Regular el sistema de precios, obligando a las empresas a cobrar por minuto, o por cada 15 minutos, o por cada 10 minutos, etc.
- Prohibir el cobro de penalidades por pérdida de ticket, y exigir a las empresas llevar registros físicos o electrónicos para determinar el tiempo efectivo de permanencia.
- Prohibir la colocación de carteles que indiquen que la empresa no se hace responsable por la pérdida de pertenencias personales

La comisión decidió acumular las tres alternativas en el Proyecto de Ley 289/2016-CR, estableciendo el cobro por minuto para la primera alternativa.

Si bien la alternativa de “no intervenir” no fue considerada formalmente, el dictamen presenta una breve argumentación, de carácter cualitativo, sobre los potenciales costos de no intervenir. Además, el congresista 2 indicó que, de manera personal, sí evaluó la posibilidad de no intervenir, o al menos no intervenir de la forma en que se estaba planteando. Sin embargo, la comisión decidió hacerlo de todos modos.

Finalmente, las alternativas no fueron clasificadas bajo ningún criterio.

3.2. Análisis crítico de la etapa

En primer lugar, de acuerdo a ambos expertos en políticas públicas, se debió considerar formalmente la alternativa de no intervenir en el análisis. Resulta crucial evaluar esta alternativa ya que será el punto de referencia en base al cual determinar si las demás alternativas planteadas resultarán en una mejora de la situación actual o no.

Por otro lado, resulta importante mencionar que sólo se evaluaron alternativas regulatorias del tipo “comando y control”, y se dejaron de lado otros tipos de alternativas como co-regulación y auto-regulación, así como alternativas que no impliquen una restricción de

libertades, sino que busquen modificar la situación del mercado mediante otros mecanismos; según señala el experto en RIA 2.

De acuerdo al experto en políticas públicas 2, la falta de creatividad en el planteamiento de alternativas es una consecuencia del deficiente y superficial proceso de mapeo de las causas reales del problema. Si la comisión hubiera realizado un trabajo más exhaustivo en esta etapa, habría encontrado otros medios más efectivos para resolver el problema.

Siguiendo esta línea, el hecho de que las alternativas de solución busquen resolver directamente los efectos del problema, en lugar de las causas, configura un error del razonamiento lógico del problema, error que también se arrastra desde la etapa de definición de objetivos, debido al error lógico presentado en el subcapítulo anterior.

Finalmente, si la comisión hubiera podido elaborar un árbol de problemas más completo, como el presentado líneas arriba, y por ende, un árbol de objetivos completo y con una lógica causa-efecto correcta; habría podido identificar fácilmente mejores alternativas de solución, que se desprenden automáticamente del árbol de objetivos, específicamente de los medios.

Así, y de acuerdo también al experto en políticas públicas 1 y al experto en RIA 1; una mejor planificación urbana, que brinde la importancia debida a la calidad del transporte público, sería una mejor alternativa de solución del problema, ya que lograría, siguiendo el razonamiento lógico del árbol de objetivos, que más personas sustituyan sus autos particulares por el transporte público, reduciendo así la demanda de estacionamientos, y contribuyendo a emparejar la oferta con la demanda de estacionamientos en las ciudades.

Por el otro lado del árbol de objetivos, y de acuerdo también al experto en RIA 1, flexibilizar la regulación existente para el otorgamiento de licencias de funcionamiento, así como promover la inversión en infraestructura de estacionamientos contribuirían a la liberalización del mercado de estacionamientos, al permitir la entrada de más competidores

En conclusión, no se cumplió con las condiciones establecidas para esta etapa, la cual se vio condicionada y limitada por un deficiente mapeo de las causas del problema, así como por un error lógico en la secuencia causa-efecto de los objetivos regulatorios. Además, se debería haber incluido la alternativa de no intervenir en el análisis. Finalmente, las alternativas planteadas buscan atacar directamente a los efectos del problema, cuando deberían en realidad apuntar a atacar a las causas del mismo; por lo que una planificación urbana que priorice la calidad del transporte público, la eliminación de barreras de entrada al mercado de

estacionamientos, y la promoción de la inversión en infraestructura de estacionamientos habrían sido mejores alternativas para resolver el problema identificado por la comisión.

4. Análisis Costo-Beneficio

4.1. Descripción de la etapa

La comisión realizó un Análisis Costo-Beneficio de carácter cualitativo, el cual se refleja en el capítulo “Análisis Costo-Beneficio” presentado al final de la exposición de motivos de este proyecto de ley.

En primer lugar, la exposición de motivos identificó a 3 actores potencialmente afectados por la medida:

- Propietarios de empresas que brindan servicio de estacionamiento
- Personas que se movilizan en vehículos y hacen uso de estacionamientos
- Personas que no se movilizan en vehículos

Por otro lado, el congresista 2 y el asesor indicaron que el Estado fue otro de los actores clave que la comisión analizó, a pesar de que no haberlo incluido en la exposición de motivos.

Una vez identificados los actores potencialmente afectos, de acuerdo a lo expuesto por el asesor entrevistado, procedieron a aplicar el “modelo T”, herramienta de Análisis Costo-Beneficio cualitativo que consiste en dibujar una “T”, enumerar a un lado los beneficios, y al otro lado los costos potenciales de la intervención; y luego repetir la operación para cada uno de los actores identificados (Ver anexo N° 4)

Sobre estos costos y beneficios identificados, cabe precisar que, si bien se identificó a las personas que no se movilizan en vehículos como actores potencialmente afectados en la exposición de motivos, se argumenta después que la posibilidad de que estos actores se vean afectados por externalidades negativas es escasa, por lo que no se incluye una identificación de costos y beneficios para este actor.

Por su parte, el congresista 1 indicó que, a su parecer, la propuesta regulatoria no trae costos a ningún actor; contrario a lo expuesto por el congresista 2, quien manifestó su preocupación por un eventual incremento de precios del servicio de estacionamiento como respuesta de las empresas a la nueva regulación.

Finalmente, la comisión no clasificó los costos bajo ninguna metodología, ni tampoco se evidenciaron esfuerzos por cuantificar o monetizar los costos y beneficios identificados en el “modelo T”. Por ende, no hubo ningún descuento a valor presente de dichos costos y beneficios,

ni un análisis numérico comparativo de valor presente neto entre la alternativa evaluada y la situación actual.

4.2. Análisis crítico de la etapa

El análisis de la etapa parte del proceso de identificación de stakeholders; y en este punto coincidieron todos los expertos entrevistados, al indicar que no se realizó una identificación completa de actores potencialmente afectados por la propuesta.

Así, el experto en políticas públicas 1 indicó que sí se debieron revisar los potenciales efectos de la medida en la población en general. Por su parte, el experto en RIA 1 indicó que el sector comercio habría sido un actor clave que podría haberse visto perjudicado por el comportamiento de sus compradores frente a costos de transacción relacionados a la decisión de compra, algo que profundizaremos más adelante. Ambos expertos coincidieron en que las municipalidades significan otro actor clave que no debió ser dejado de lado en el análisis.

Sobre el análisis costo-beneficio realizado, ambos expertos en políticas públicas coincidieron en que, si bien refleja un esfuerzo por sustentar de manera más sólida la alternativa seleccionada; el “modelo T” aplicado es una herramienta muy precaria e insuficiente en este caso, que significa un primer paso muy menor e insignificante de parte del congreso para sustentar la regulación. De acuerdo al experto en RIA 2, el proceso de análisis costo-beneficio de este proyecto de ley es un típico ejemplo de una aplicación de “RIA justificatorio”; es decir, un análisis costo-beneficio presentado para justificar una decisión ya tomada previamente, cuando en realidad el RIA debería ser utilizado previo a la toma de decisión.

Por otro lado, tanto el experto en economía, como el experto en RIA 1 indicaron que los costos y beneficios deberían haber sido cuantificados, e idealmente monetizados, sobretudo en una propuesta regulatoria de tan alto impacto como esta. Además, los flujos futuros debieron ser descontados a valor presente, y de esta forma haber justificado la intervención.

Sobre esto, el asesor de la comisión fue muy autocrítico, y comentó que, es muchas ocasiones, los proyectos de ley deben salir debido a que se presenta una ventana política, generalmente abierta por razones mediáticas. En este caso, indicó que la mediatización del problema fue un factor clave a la hora de decidir la realización de un análisis costo-beneficio cualitativo, ya que un análisis cuantitativo más sofisticado habría tomado más tiempo, y la comisión habría perdido la oportunidad política presente en ese momento.

También indicó que en las comisiones del congreso carecen de recursos para realizar análisis costo-beneficio más profundos, y que la Oficina de Gestión de la Información y Estadística no suele realizar este tipo de estudios, algo que podría facilitar o incentivar a que las

comisiones realicen estudios económicos más profundos a la hora de evaluar propuestas regulatorias.

Finalmente, el experto en RIA 1 indicó que la etapa no consideró una serie de potenciales costos de la alternativa seleccionada, entre los que destacan:

- La reestructuración del sistema de precios trae costos de adecuación inevitables para las empresas que brindan el servicio de estacionamiento.
- La reducción de ingresos para las empresas generará más desincentivos para invertir en el sector, lo que terminará intensificando la condición oligopólica de este mercado.
- Para evitar o reducir los efectos negativos en la estructura de costos de las empresas que brindan el servicio de estacionamiento, éstas podrían intentar cubrirse mediante el aumento del precio del servicio de estacionamiento, lo que significará mayores costos de transacción para los usuarios de autos particulares en sus actividades cotidianas.
- De acuerdo a la teoría del consumidor, el consumidor promedio incluye los costos de transacción de una operación dentro del análisis que realiza para decidir si llevarla a cabo o no. Si los costos de transacción para el consumidor aumentan (ej. estacionamientos más caros), el consumidor podría decidir no realizar una cierta transacción; por lo que esta medida podría terminar afectando a todo el sector comercio.

En conclusión, si bien se realizó un Análisis Costo-Beneficio, esta etapa también se vio fuertemente condicionada por una insuficiente identificación de stakeholders, algo que llevó a la comisión a evaluar los impactos en un grupo de actores muy superficial y limitado. Además, el “modelo T” utilizado para identificar y enumerar costos y beneficios para cada actor representa una herramienta sumamente precaria y prácticamente inútil en la actualidad. Por otro lado, las motivaciones políticas condicionan fuertemente las decisiones tomadas desde el congreso, algo que desincentiva el uso de herramientas más sofisticadas para medir el verdadero impacto potencial es una propuesta regulatoria. Finalmente, todo lo mencionado anteriormente se vio traducido en una identificación de costos y beneficios (ver anexo N° 4) sumamente limitada, carente de sustento, y que dejó de lado una serie de potenciales costos que, de haber sido identificados, podrían haber llevado a la comisión a tomar una decisión diferente.

5. Consulta

5.1. Descripción de la etapa

El proceso de consulta se focalizó en organizaciones que pudieran ser representativas de todos los grupos de interés identificados, así como en expertos que pudieran aportar opiniones relevantes sobre la propuesta regulatoria. En ese sentido, de acuerdo a los congresistas y asesor

entrevistados, el proyecto de ley ya formulado fue remitido a la Cámara de Comercio de Lima, al Instituto de Defensa del Consumidor y Propiedad Intelectual (INDECOPI), a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), a la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX Perú), a la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), a la Asociación de Centros Comerciales y Entretenimiento del Perú (ACCEP), y a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso.

De acuerdo al dictamen de la comisión, de todos los actores consultados por el proyecto de ley, sólo tres remitieron sus opiniones:

- Cámara de Comercio de Lima (CCL): opinión contraria
- Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC): conformidad
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX Perú): opinión contraria

Más adelante, el dictamen utiliza algunas páginas para rebatir las opiniones contrarias vertidas por la Cámara de Comercio de Lima y la Sociedad de Comercio Exterior del Perú, utilizando algunos de los argumentos presentados en la etapa del Análisis Costo-Beneficio, así como algunos argumentos jurídicos que escapan al presente estudio.

Finalmente, respecto al análisis de costos políticos, el congresista 1 mencionó que temía la gestación de problemas con las empresas que brindan el servicio de estacionamientos, haciendo referencia a posibles intentos de lobby, y posteriormente amenazas. En cambio, el congresista 2 indicó que, de cumplirse sus predicciones sobre el potencial incremento del precio del servicio como respuesta a la regulación, la opinión pública podría dirigir la carga de la culpa sobre el partido político de los congresistas que promovieron esta medida. El asesor también mencionó que el congreso podría perder legitimidad política en caso la regulación genere perjuicios.

5.2. Análisis crítico de la etapa

Es rescatable la preocupación de la comisión por incluir opiniones externas en el proceso de decisión de la política regulatoria. Sin embargo, este proceso de consulta se realizó con un proyecto ya formulado, con el único fin de cumplir con el proceso, según comentó el experto en RIA 2. De acuerdo a este experto, un proceso de RIA ideal debería incluir a los stakeholders desde la etapa de identificación del problema, ya que estos podrían dar más luces al regulador sobre la existencia y el sustento del problema, así como enriquecer el proceso de planteamiento de alternativas.

El experto en políticas públicas 2 recomienda la realización del proceso de consulta en dos etapas: primero durante la identificación del problema, y después para pedir su opinión sobre las alternativas planteadas.

Así también, algunos actores clave como las municipalidades no fueron incluidos en este proceso de consulta, un error que se arrastra desde la etapa de identificación de stakeholders.

Finalmente, resulta inútil realizar un proceso de consulta si las opiniones contrarias son desestimadas, y no son consideradas para la toma de la decisión. De acuerdo al experto en RIA 1, la interferencia de motivaciones políticas suele ser difícil de evitar en esta etapa, lo que termina llevando muchas veces el debate ideológico a la arena de las comisiones del congreso que deciden políticas regulatorias. Según comenta este experto, el debate sobre la regulación, en este caso, tiene un trasfondo político, el cual termina dirigiendo las decisiones, quedando las herramientas como el análisis costo-beneficio relegadas.

En conclusión, si bien se evidencia un esfuerzo por cumplir con un proceso de consulta a los actores involucrados o expertos en el tema, la identificación deficiente de stakeholders limita este proceso, además de que el mismo fue llevado a cabo sobre una propuesta regulatoria ya definida; cuando bien podría haber involucrado a los grupos de interés desde la etapa de definición del problema. Finalmente, el debate político e ideológico termina condicionando las decisiones que se toman, razón por la cual algunas opiniones contrarias no son tomadas en cuenta a la hora de tomar una decisión.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Conforme al análisis desarrollado, se ha determinado que el proceso de formulación del Proyecto de Ley 289/2016-CR sí desarrolló las cinco etapas del planteadas para un proceso RIA ideal; sin embargo, tuvo una serie de falencias y errores al interior de cada etapa, las cuales fueron suficientes para poder concluir que este proceso no puede ser considerado un proceso de Análisis de Impacto Regulatorio.

Existe un problema de base relacionado con el proceso de identificación del problema, ya que se identifica como tal a situaciones puntuales, que podrían ser parte de un problema mayor. En este caso, la Comisión identifica como problema al abuso de la posición de dominio de las empresas que brindan el servicio de estacionamiento, sin tomar en consideración la posibilidad de que esta situación se deba a un problema mayor relacionado a la planificación urbana.

Además, el análisis de las causas del problema identificado fue muy superficial. Este problema condiciona de manera importante al resto de las etapas del proceso de formulación de la política regulatoria. En primer lugar, al no conocer la cadena de causas a profundidad, no es posible identificar medios que permitan lograr el objetivo general. En segundo lugar, al no haber identificado medios relacionados con las causas del problema, el proceso de identificación de alternativas se ve limitado, y termina siendo poco creativo.

La evidencia del problema se sustenta en quejas de usuarios, lo cual configura un sustento poco sólido. De acuerdo a las opiniones de expertos presentadas, la existencia del problema debería sustentarse con estadística y estudios económicos, que demuestren, en este caso por ejemplo, la existencia de un oligopolio y el abuso de la posición de dominio de las empresas oligopólicas.

Existe un error en la secuencia lógica de los objetivos: se piensa que solucionar las tres situaciones puntuales permitirá eliminar el abuso de la posición de dominio de las empresas, cuando la secuencia lógica correcta es inversa: eliminar el abuso de la posición de dominio de las empresas permitirá solucionar las tres situaciones puntuales planteadas.

Las alternativas planteadas buscan atacar directamente a los efectos del problema, cuando éstas deberían enfocarse en atacar a las causas del mismo.

La identificación de stakeholders fue muy superficial, y no alcanzó a todos los grupos de interés que podrían verse afectados por el problema o por la alternativa seleccionada. Esto condicionó la identificación de potenciales costos y beneficios de las alternativas planteadas.

El análisis costo-beneficio cualitativo, realizado con la herramienta “modelo T” resulta insuficiente para sustentar una intervención estatal con impactos potenciales tan altos. Además, la identificación de costos y beneficios fue sumamente limitada, carente de sustento, y dejó de lado una serie de potenciales costos que, de haber sido identificados debidamente, podrían haber llevado a una decisión diferente.

El proceso de consulta se realizó sobre una propuesta regulatoria ya definida, lo que hace a esta etapa inútil; más aún cuando las opiniones contrarias son desestimadas, y no son tomadas en cuenta a la hora de tomar una decisión.

Finalmente, tomar estas falencias en consideración para futuros proyectos de ley será clave para lograr una mejora real en la calidad regulatoria; lo que facilitará el ingreso del Perú a la OCDE, y además nos permitirá tener un marco regulatorio más eficiente, que realmente resuelva los problemas públicos, y que lo haga al mínimo costo posible; algo que repercutirá en una mejora en la calidad de vida de las personas, y finalmente en el bienestar de la sociedad en general.

2. Recomendaciones

En primer lugar, se recomienda a la PCM o al Ministerio de Justicia, entidades que están trabajando en torno a temas de calidad regulatoria, como se vio al inicio de la presente investigación, que desarrollen e implementen manuales de calidad regulatoria, que incluya al Análisis de Impacto Regulatorio como la principal herramienta, y que se instruya y capacite a los miembros de todas las entidades del Estado que tengan la facultad de emitir regulación, entre ellas, el Congreso de la República, en la correcta aplicación de esta herramienta.

Se recomienda a las Comisiones del Congreso plasmar la relación lógica identificada entre el problema y sus causas y efectos en un árbol de problemas. Una vez hecho esto, se debería analizar las causas del problema con la mayor profundidad posible, ya que este ejercicio permitirá plantear mejores medios para obtener el objetivo general, y finalmente se logrará formular alternativas de solución mucho más creativas, efectivas, y realmente relacionadas con las causas del problema que se busca resolver. Siguiendo esta línea, sería también de mucha utilidad traducir el árbol de problemas en un árbol de objetivos, sobre el cual plantear las alternativas. Todas estas herramientas deberían estar incluidas en un el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

Se recomienda el fortalecimiento de instituciones como el INEI y el INDECOPI, al ser entidades que cuentan con información estadística y pueden realizar estudios económicos útiles para sustentar de manera técnica la existencia de un problema. Además, el congreso debería aumentar el presupuesto que tiene asignado a estudios económicos, con el fin de lograr propuestas regulatorias con un mejor sustento, y con más garantías de su potencial efectividad.

Se recomienda a todas las entidades con facultades para emitir regulación la inclusión del criterio SMART a la hora de definir sus objetivos. También deberían incluir por defecto la alternativa de “no intervenir” dentro de todos los análisis de propuestas regulatorias, ya que este es el escenario base con el cual se deberán comparar las demás alternativas. Es importante también plantear siempre más de una alternativa.

Se recomienda a las comisiones del Congreso de la República la aplicación de Análisis Costo-Beneficio cuantitativo para propuestas regulatorias de alto impacto. Este análisis debe incluir la identificación de todos los costos y beneficios potenciales de cada alternativa, la monetización y ubicación en el tiempo de cada uno, el descuento a valor presente de todos los flujos, y la comparación del valor presente neto de cada alternativa.

Se recomienda también a las comisiones del Congreso de la República incluir a los stakeholders desde las etapas iniciales de identificación del problema, ya que ellos pueden aportar más información sobre toda la problemática y proponer alternativas de solución más efectivas y cercanas a la realidad.

Finalmente, se recomienda, en líneas generales y para todas las entidades con facultades para emitir regulación, pensar las regulaciones en horizontes de tiempo más largos, procurando la solución real del problema mediante la atención de las causas del mismo, y dejando de plantear soluciones parciales que atiendan directamente a los efectos, como se estila hacer hoy en día.

REFERENCIAS

- Adams, S. & Cotti, C. (2008). Drunk driving after the passage of smoking bans in bars. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1288 – 1305.
- Alexy, R. (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 11, 3 – 14.
- Bardach, E. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas* (3ª ed.). México DF: CIDE.
- Barra, R. (2005). *Los principios generales de la intervención pública: la regulación, la policía, el fomento y el servicio público. El servicio público, policía y fomento*. Ediciones RAP.
- Bebczuk, R. (2000). *Información asimétrica en mercados financieros*. Ediciones AKAL
- Betancor, A. (2009) *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Madrid: Marcial Pons.
- Bresser, L (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 30 (150), 517 – 550.
- Breyer, S. (1993). *Breaking the vicious circle towards effective risk regulation*. Cambridge: Harvard University Press
- Breyer, S. (2006). Analizando el fracaso de la regulación: sobre malas combinaciones, alternativas menos restrictivas y reforma. *Themis*, 52, 7 – 42.
- Cáceres, A. (2017) *El Marco teórico y la experiencia internacional en la aplicación de la metodología de ACB* [PPT]. Recuperado de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/3_curso_acb_congreso_2017_marco_te%C3%B3rico_22-5-2017_rev_\(1\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/3_curso_acb_congreso_2017_marco_te%C3%B3rico_22-5-2017_rev_(1).pdf)
- Carrigan, C. (2014). *What's wrong with the Back of the Envelope? A Call for Simple (and Timely) Benefit-Cost Analysis*. The Washington University Regulatory Studies Center.
- Catalá, D. (2015). *Las políticas públicas y su ciclo*. Recuperado de <https://economy.blogs.ie.edu/archives/2011/02/%C2%BFque-son-las-externalidades/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2008). *Diagnóstico, Árbol del Problema y Árbol de Objetivos* [PPT]
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN]. (2015). *Perú 2021: País OCDE*. Lima: Bio Partners SAC
- Coase, R. (1937). *The Nature of the Firm*.
- COFEMER (2013) *Guía para evaluar el impacto de la regulación*. México. Recuperado de: http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf

- Contraloría General de la República (2016). *Estudio: mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión*. Lima.
- Cruces, A. (2014) ¿Qué significa Economía Social de Mercado en el Perú? *Gaceta constitucional & procesal constitucional*, 79, pp. 173 -180. Recuperado de: http://www.academia.edu/9374226/_Qu%C3%A9_significa_Econom%C3%ADa_Social_de_Mercado_en_el_Per%C3%BA
- Darnaculleta, M. & Tarrés, M. (2000) Adelgazamiento del Estado y modernización administrativa. Apropósito de informe “Schlanker Staat”. *Autonomies*, 26, 335 – 347. Barcelona: Universidad de Girona
- Decreto Legislativo N° 1310. Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. Presidencia de la República. (2016).
- Decreto Legislativo N° 1448. Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del decreto legislativo 1310. Presidencia de la República. (2018).
- Decreto Legislativo N° 757. Ley marco para el crecimiento de la inversión privada. Presidencia de la República. (1991).
- Dictamen del Proyecto de Ley 289/2016-CR. (2018).
- Economipedia (s.f). *Keynesiansmo*. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/keynesianismo.html>
- El Comercio (27 de septiembre del 2018a). Ley de Estacionamientos: Presentan recurso para reconsiderar la votación. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/ley-estacionamientos-presentan-recurso-reconsiderar-votacion-noticia-562158>
- El Comercio (6 de Abril del 2018b). Gratuidad de parqueos en “malls” ahuyenta la inversión. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/accep-gratuidad-parqueos-malls-ahuyenta-inversion-noticia-509956>
- Executive Order 12291. *President of the United States* (1981).
- García, J. (2010). *Prácticas y Políticas exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional*, Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), 1243 – 1248.
- Hunt, A. (2006). *El Sistema Regulatorio en los Estados Unidos*. [PPT]
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs X – Efficiency. *Amer. Econ. Rev.*, 56 (33), 392-415.
- Ley N° 29461. Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular. (2009)
- Macera, D. (27 de septiembre del 2018c). Pago en playas de estacionamiento: Lo que se sabe de la ley aprobada. *Diario El Comercio*. Recuperado de

<https://elcomercio.pe/economia/peru/pago-playas-estacionamiento-congreso-cobro-minuto-noticia-561987>

- Mandelkern Group (2001). *Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report*.
- Oficina de productividad y emprendimiento nacional [OPEN]. (2019). Guía chilena para una buena regulación. Recuperado de <https://open.economia.cl/guia-chilena-buena-regulacion/>
- Conlin, M.; Pepper, J. & Dickert-Conlin, S. (2005) The Effect of Alcohol Prohibition on Illicit-Drug Related Crimes. *Journal of Public Economics*, 48 (1), 215 - 231.
- Orbach, B. (2013). What is Government Failure? *Yale Journal on Regulation*, 30 (44), 44-56.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2001). *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, SIGMA Papers, No. 31. Paris. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2005). *Regulatory Analysis in OECD Countries: Challenges for developing countries*. Dhaka: OECD Publishing
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2012). *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016a). *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La Capacidad del gobierno para asegurar una regulación de Alta Calidad, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016b). *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality, OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264260054-en>
- Ortega, B. (2012). Análisis Coste-Beneficio. *Extoikos*, (5)
- Pampillón, R. (2011). *¿Qué son las externalidades?* Recuperado de <https://economy.blogs.ie.edu/archives/2011/02/%C2%BFque-son-las-externalidades/>
- Peltzman, S. (1975). The Effects of Automobile Safety Regulation. *Journal of Political Economy*, 84 (4), 677 - 726. Recuperado de <https://www-jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/1830396.pdf?refreqid=excelsior%3Ab59efa06fb0487b94d2559e0244758ee>

- Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] (2018). *Portal web de la PCM*. Recuperado de <https://www.gob.pe/pcm>
- Project Management Institute. (2008). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)* (4ª ed). Newtown Square, Pa.: Project Management Institute, Inc.
- Proyecto de Ley 289/2016-CR. Ley por la que se modifica la Ley 29461, Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, estableciendo el cobro por el servicio brindado efectivamente.
- Quintana, E. (2011). Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos. *Derecho y Sociedad*, (36), 15 - 29.
- Reyes, J. (17 de agosto del 2018). Los cuatro cambios que vienen en los cobros por estacionamientos. *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/tu-dinero/cuatro-cambios-vienen-cobros-estacionamientos-241764>
- Rivera, I. (2004). *Principios de microeconomía: un enfoque de sentido común*. Lima: Fondo Editorial PUCP
- Ruiz, G. (6 de Junio de 2016). ¿En qué consiste el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)?. *Conexión ESAN*. Recuperado de: <https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2016/06/06/en-que-consiste-analisis-de-impacto-regulatorio-ria/>
- Smith, A. & Yandle, B. (2014). *Bootleggers and Baptists*. Cato Institute.
- Sotomayor, J. (2016). El test de ponderación como un examen multicriterio: un análisis a partir de tres modelos ponderativos. *Revista Derecho & Sociedad*, (48), 63 - 77
- Stiglitz, J. (1993). *Microeconomía*. Barcelona: Ariel
- Stiglitz, J. (2015). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch
- Subramanian, G (2004). The Disappearing Delaware Effect. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 20 (1), 32 - 59.
- Súmar, O. (2018). *Analizando el impacto de la regulación: hacia una visión pragmática*. Lima: Regulación racional
- Vázquez, D. (2017). *Taller de Elaboración y Evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio – RIA: “Monitoreo y Evaluación”* [PPT]
- Vedder, R.; Gallaway, L. & Bronfenbrenner, M. (1997). The New Deal. En *Out of Work: Unemployment and Government in Twentieth-Century America* (128-149). New York; London: NYU Press. Recuperado de www.jstor.org/stable/j.ctt9qg19k.12
- Viscusi, W.; Harrington, J. & Vernon, J. (2005). *Economics of Regulations and Antitrust*. Londres: The MIT Press
- Vogel, D (1995). *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.

Williamson, O. (1989). *Antitrust Economics*.

Williamson, O. (1998). The Institutions of Governance. *The American Economic Review*, 88 (2), 75 – 79.

Williamson, O. (2010). Economía de costos de transacción: la progresión natural. *American Economic Review*, 100 (3), 673 - 690.

Winston, C. (2006) *Government failures vs. market failures*. Washington: Brooking Institution.



ANEXO A: Guías de entrevista

Guía de entrevista N° 1

Entrevistado: Congresista de la comisión

Presentación personal, presentación del tema de tesis y breve exposición sobre los alcances de la entrevista.

1er bloque: planteamiento del problema y definición de objetivos

1. ¿Cuál fue el problema identificado que se buscaba resolver con el PL?
2. ¿Cuál fue la evidencia que sustentó la existencia del problema?
3. ¿Qué otros problemas estaban en la agenda de la comisión? ¿Por qué se priorizó éste?
4. ¿Cuál fue la justificación formal del problema?
5. ¿Qué falla o fallas de mercado fue(ron) identificadas en el problema?
6. Definido el problema, ¿cuáles fueron los objetivos a seguir?

2do bloque: identificación de alternativas

1. ¿Cuántas alternativas de solución fueron planteadas?
2. ¿Fue considerada la alternativa de “no intervenir”?
3. ¿Qué relación guardan las alternativas con los objetivos definidos?
4. ¿Bajo qué criterios fueron clasificadas las alternativas?

3er bloque: Análisis Costo-Beneficio y Consulta

1. ¿Se realizó un Análisis Costo-Beneficio de las alternativas planteadas?
2. ¿Bajo qué metodología se identificaron todos los costos y beneficios? ¿Qué costos y beneficios fueron identificados?
3. ¿Se clasificaron los costos bajo algún modelo? ¿ISCM o similar? ¿Quién lo hizo?
 - a. ¿Cómo fueron categorizados los costos?
4. ¿Bajo qué metodología se cuantificaron todos los costos y beneficios de las alternativas? ¿Quién lo hizo?
 - a. ¿Se descontaron todos los costos y beneficios a valor presente?
5. ¿Se analizó el valor presente neto de cada alternativa? ¿Qué tanto se tomó en consideración este factor para tomar una decisión?
6. ¿Qué “actores clave” fueron consultados durante el proceso?
7. ¿Qué costos políticos fueron identificados de cada alternativa?
8. ¿Se realizó un análisis integral del ACB junto a los costos políticos?

Guía de entrevista N° 2

Entrevistado: Asesor de la comisión

Presentación personal, presentación del tema de tesis y breve exposición sobre los alcances de la entrevista.

1er bloque: Planteamiento del problema y definición de objetivos

1. ¿Cuál fue el problema identificado?
2. ¿Cuáles eran los otros problemas en agenda? ¿Por qué se priorizó éste?
3. ¿Cuáles fueron los objetivos de la regulación?
4. ¿Qué alternativas fueron planteadas? ¿Fueron clasificadas?

2do bloque: Análisis Costo-beneficio y Consulta

1. ¿Cómo califica usted, de manera autocrítica, el Análisis Costo-Beneficio realizado?
2. ¿Qué factores cree que permitirían tener un análisis más riguroso de los costos y beneficios de la regulación?
3. ¿Bajo qué metodología fueron identificados los costos y beneficios? ¿Qué costos y beneficios fueron identificados en cada alternativa?
4. ¿Se clasificaron los costos bajo algún modelo? ¿ISCM o similar?
5. ¿Cómo fueron categorizados los costos de cada alternativa?
6. ¿Bajo qué metodología se cuantificaron los costos y beneficios de las alternativas?
7. ¿Se descontaron todos los costos y beneficios a valor presente?
8. ¿Qué actores clave fueron identificados? ¿Cuáles fueron consultados?
9. ¿Qué costos políticos fueron identificados en cada alternativa?

Guía de entrevista N° 3

Entrevistado: Experto en regulación y Análisis de Impacto Regulatorio

Presentación personal, presentación del tema de tesis y breve exposición sobre los alcances de la entrevista.

*Presentación del problema identificado por la comisión del congreso y su evidencia

1. ¿Qué opina sobre la evidencia presentada?
2. ¿Cree que el Estado tiene la capacidad para solucionar el problema?
3. ¿Cree que el problema podría ser resultado de regulación existente?
4. ¿Cree que el planteamiento del problema puede inducir a una solución implícita?

*Presentación de los objetivos definidos por la comisión del congreso

5. ¿Cree que los objetivos guardan relación con el problema identificado?
6. ¿Cree que los objetivos están correctamente planteados?

*Presentación de las alternativas planteadas por el congreso

7. ¿Qué tan estrecha evalúan la relación que guardan las alternativas planteadas con el problema identificado?

*Presentación del proceso de ACB seguido por la comisión

8. ¿Qué opinan sobre la metodología utilizada para identificar estos costos y beneficios?
9. ¿Qué otros costos y beneficios creen que debieron ser considerados?
10. ¿Cuáles considera que son los actores clave en esta propuesta de regulación?

*Presentación del Proyecto de Ley remitido al ejecutivo

11. ¿Qué opina en general sobre el proceso que siguió la comisión para presentar este PL?

Guía de entrevista N° 4

Entrevistado: Experto en Economía y Finanzas

Presentación personal, presentación del tema de tesis y breve exposición sobre los alcances de la entrevista.

*Presentación del problema identificado y su evidencia

1. ¿Qué falla o fallas de mercado considera se encuentra en el problema identificado?

*Presentación de los objetivos y de las alternativas planteadas

2. ¿Qué tan estrecha evalúa la relación que guardan las alternativas planteadas con el problema identificado?

*Presentación del proceso de ACB seguido por la comisión

3. ¿Qué opina sobre el modelo utilizado para clasificar los costos? ¿Y sobre la clasificación que se hizo?
4. ¿Qué opinan sobre la cuantificación de los costos y beneficios realizada?
5. ¿Qué opinan sobre el descuento a valor presente de los costos y beneficios?
6. ¿Cuáles considera son los actores clave de todas las alternativas presentadas?

Guía de entrevista N° 5

Entrevistado: Experto en Políticas Públicas

Presentación personal, presentación del tema de tesis y breve exposición sobre los alcances de la entrevista.

*Presentación del problema definido y la evidencia presentada por la comisión del congreso

1. ¿Qué opina sobre el problema identificado? ¿Cree que es un problema público prioritario?
2. ¿Qué opina de la evidencia presentada?

*Presentación de los objetivos de la regulación y sus alternativas

3. ¿Qué opina de los objetivos presentados? ¿Qué tanta relación guardan con el problema?
4. ¿Cree que las alternativas planteadas guardan relación con los objetivos? ¿Cree que son suficientes?

*Presentación del proceso de ACB seguido por la comisión

5. ¿Qué opina en general sobre el proceso de ACB seguido por la comisión?
6. ¿Cuáles considera son los actores clave de todas las alternativas presentadas?

ANEXO B: Consentimiento informado

Figura B1: Consentimiento informado

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación					
<p>El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.</p> <p>Usted ha sido invitado/a a participar en la investigación “AVANCES EN TEMAS DE CALIDAD REGULATORIA EN EL PERÚ: EL CASO DEL PROYECTO DE LEY 289/2016-CR” conducida por Guillermo Andrés Viñas Balboa, alumno de 10mo ciclo de la carrera de Gestión Pública en la Pontificia Universidad Católica del Perú. La meta de este estudio es conocer los avances reales en el proceso de toma de decisiones regulatoria en el Perú mediante el estudio de un caso concreto.</p> <p>Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente 30 a 40 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se podrá ser grabado, únicamente bajo su consentimiento, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.</p> <p>La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y por lo tanto, podrán ser anónimas, si así lo desea. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.</p> <p><input type="checkbox"/> Autorizo que la presente entrevista sea grabada.</p> <p><input type="checkbox"/> No autorizo que la presente entrevista sea grabada.</p> <p>Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parecen incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.</p> <p>Dado el carácter político del contexto en el que se desarrolla la presente investigación, usted puede solicitar que los resultados obtenidos de la presente entrevista sean presentados de manera anónima. En ese sentido, marque la casilla según corresponda.</p> <p><input type="checkbox"/> Solicito permanecer en el anonimato para todos los efectos de la investigación</p> <p><input type="checkbox"/> Autorizo que se utilice mi nombre como participante de la investigación.</p> <p>Desde ya le agradecemos su participación.</p> <hr/> <p>Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Guillermo Viñas Balboa. He sido informado (a) de que los objetivos y alcances del estudio, y me han indicado también que tendré que responder cuestionarios y preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 30 a 40 minutos.</p> <p>Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona.</p> <p>Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar a Guillermo Viñas Balboa, al teléfono 975765494.</p> <hr/> <table><tr><td>Nombre del Participante</td><td>Firma del Participante</td><td>Fecha</td></tr></table>			Nombre del Participante	Firma del Participante	Fecha
Nombre del Participante	Firma del Participante	Fecha			

ANEXO C: Distorsión de mercado presentada en el dictamen

Figura C1: Distorsión de mercado presentada en el dictamen

	Considerando un precio de S/. 10 por hora	Situación actual (cobro por hora)	Propuesta legislativa (cobro por 10 minutos)	Propuesta alternativa (cobro por minuto)
	10 minutos	S/. 10.00	S/. 1.67	S/ 1.70
	15 minutos	S/. 10.00	S/. 3.33	S/ 2.55
	30 minutos	S/. 10.00	S/. 5.00	S/ 5.00
	45 minutos	S/. 10.00	S/. 8.35	S/ 7.65
	60 minutos	S/. 10.00	S/. 10.00	S/ 10.00

Fuente: Proyecto de Ley 289/2016-CR



ANEXO D: Análisis Costo-Beneficio realizado por la comisión

Figura D1: Costos y beneficios para empresas que brindan el servicio de estacionamiento

COSTOS	BENEFICIOS
<ol style="list-style-type: none">1. No se les permitirá cobrar la hora entera cuando sólo se utilizó una fracción del tiempo.2. No se permitirá cobro de penalidades por pérdida de tickets o tarjetas de ingreso a estacionamientos.	<ol style="list-style-type: none">1. Logrará obtener legitimidad de sus consumidores y usuarios, quienes no sentirán que pagan por un servicio no recibido, ni que pagan más de lo que vale el ticket o tarjeta de ingreso.2. Se sinceran los ingresos de las empresas.

Fuente: Proyecto de Ley 289/2016-CR

Figura D2: Costos y beneficios para personas que se movilizan en vehículos y hacen uso del servicio de estacionamiento

COSTOS	BENEFICIOS
<ol style="list-style-type: none">1. Probabilidad de ajuste del precio de los estacionamientos.	<ol style="list-style-type: none">1. Pagarán sólo por el tiempo ocupado en los estacionamientos, no permitiendo el redondeo a favor del proveedor.2. No se permitirá el cobro de penalidad por pérdida del ticket o tarjeta de membresía.

Fuente: Proyecto de Ley 289/2016-CR

ANEXO E: Lista de actores entrevistados

Tabla E1: Lista de actores entrevistados

Tipo de actor	Nomenclatura en el capítulo de resultados	Nombre del entrevistado
Congresistas miembros titulares de la comisión	Congresista 1	<i>Solicitó anonimato</i>
	Congresista 2	Miguel Elías
Asesores de la Comisión	Asesor	<i>Solicitó anonimato</i>
Expertos en temas de Regulación y RIA	Experto en RIA 1	Armando Cáceres
	Experto en RIA 2	Francisco Ochoa
Expertos en Políticas Públicas	Experto en políticas públicas 1	<i>Solicitó anonimato</i>
	Experto en políticas públicas 2	Sara Arobes
Expertos en Economía y Finanzas	Experto en economía	<i>Solicitó anonimato</i>



ANEXO F: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso

Componente	Item	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Definición del problema	Identificación del problema	Cobro de tarifa por hora o fracción configura una distorsión de mercado.	Abuso: se cobra por un servicio que no se brinda efectivamente. Existe una gran diferencia entre la oferta y la demanda del servicio de estacionamiento.	Cobro indiscriminado Abuso en caso de pérdida de ticket Empresas se desligaban de responsabilidad a través de letreros.	Excesiva demanda y muy poca oferta del servicio de estacionamiento. Empresas de estacionamiento abusan de su posición de dominio ante los clientes.	El problema es claro, y es el abuso de la posición de dominio que tienen las empresas que brindan el servicio de estacionamiento, producto de la amplia diferencia entre oferta y demanda. Este abuso se traduce en el cobro por un servicio que podría no ser efectivamente brindado, el cobro de penalidad consideradas excesivas en caso de pérdida de ticket, y la utilización de letreros que desligan la responsabilidad de la empresa en caso de pérdida de las pertenencia del cliente o daños al vehículo.
	Evidencia del problema	<i>Ver cuadro 1</i>	Quejas de usuarios en módulo de quejas de la comisión	Quejas de usuarios en el buzón de la comisión	Quejas Personas conocidas se quejaban en redes sociales	La evidencia principalmente se basó en las quejas de los usuarios en el buzón de quejas de la comisión. También se menciona la mediatización del problema y la “distorsión de mercado” generada por el pago de un servicio que no es brindado efectivamente.

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso (continuación)

Componente	Item	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Definición del problema	Sustentación del carácter prioritario del problema	Déficit de 45 mil estacionamientos en Lima. Mayor demanda de estacionamientos por altos índices de inseguridad	Mucho ruido político	Al llegar a la presidencia de la comisión, se encontró con varios PL “dormidos”. Por ello, decidió retomarlos.	Se contaba con suficiente información para elaborar el dictamen Coyuntura: el tema era mediático Decisión política del presidente de la comisión	Aquí hay mucha disparidad entre las fuentes. Si bien las fuentes secundarias indican un sustento más técnico, las fuentes primarias relacionan la priorización del problema con el ruido político y la coyuntura. Se destaca también la priorización por la existencia de información.
	Relación del problema con una falla de mercado	-	Oligopolio	*No está familiarizado con el concepto.	Oligopolio: aprovechamiento de las posición de dominio de las empresas que brindan el servicio.	Oligopolio: las empresas aprovechan su posición de dominio producto de la gran diferencia entre oferta y demanda. Se argumenta que existe una distorsión de mercado.
	Planteamiento (forma)	-	-	-	-	-

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso (continuación)

Componente	Item	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Definición de objetivos	Objetivos	-	Lograr que los consumidores paguen un precio justo por el servicio de estacionamiento.	Defender los derechos de los consumidores ante el cobro indiscriminado, el abuso en caso de pérdida de ticket y los letreros que desligan a las empresas de responsabilidad.	Resolver el problema del abuso de parte de las empresas oligopólicas, y lograr que los consumidores paguen un precio justo por el servicio efectivamente brindado.	Queda claro que el objetivo busca atacar el problema identificado. En ese sentido, el principal objetivo fue lograr que los consumidores del servicio de estacionamiento paguen por el tiempo de servicio efectivamente brindado, entendiéndose esto como una reducción del abuso de parte de las empresas.
	Relación con el problema identificado	-	-	-	-	-

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso (continuación)

Componente	Item	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Identificación de alternativas	Alternativas planteadas	Sólo cobrar por hora la primera hora, después cada 15 minutos. Cobrar por cada 10 minutos. Cobro por minuto	Proyecto de Ley de estacionamientos para bicicletas Estacionamientos vehiculares gratuitos	Estacionamientos gratuitos Cobrar por cada 15 minutos Cobrar por minuto	Estacionamientos complementarios gratuitos Cobrar por cada 15 minutos	Se consideró la opción de establecer la gratuidad de los estacionamientos como servicio complementario. También se evaluaron otros sistemas de cobro, pero todos implicaban la regulación del sistema de cobro.
	Consideración de la alternativa de no intervenir	Sí	No	Sí	No	La exposición de motivos presenta una breve argumentación sobre los costos de no intervenir, por lo que se podría decir que sí se contempló esta opción. El congresista N°2 comentó que debió llevar la propuesta al pleno ya que era su deber como presidente de la comisión, sin embargo, no se mostró completamente convencido de la propuesta.
	Relación con los objetivos	-	-	-	-	-
	Clasificación de alternativas	No	No	No	No	Las alternativas no fueron clasificadas; de todos modos, todas eran alternativas regulatorias, salvo la de no intervenir, la cual fue rápidamente desestimada.

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso (continuación)

Componente	Ítem	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Análisis Costo-Beneficio	Análisis Costo-Beneficio	Sólo identificación de costos y beneficios clasificados por actor	Sólo identificación. El congresista indica que no hay actores perjudicados.	Sólo identificación	Sólo identificación, “análisis de externalidades a los actores”, clasificadas según sean positivas o negativas (“modelo T”)	No hubo un ACB, sin embargo se identificaron los costos y beneficios, y fueron clasificados por actor, y según su carácter positivo o negativo para los mismos.
	Identificación de stakeholders	Empresas que brindan el servicio de estacionamiento Consumidores del servicio	-	Empresas que brindan el servicio de estacionamiento Consumidores del servicio	Empresas que brindan el servicio de estacionamiento Consumidores del servicio Estado	Los principales actores afectados por el PL identificados fueron las empresas que brindan el servicio, los consumidores del servicio, y el Estado
	Identificación de costos y beneficios	<i>Ver cuadros 2 y 3</i>	-	<i>Ver cuadros 2 y 3.</i> Indicó que los precios del servicio de estacionamiento podrían incrementarse.	-	<i>Ver cuadros 2 y 3</i> Se consideró que los precios del servicio podrían incrementarse, como un potencial costo de la regulación.
	Cuantificación de costos y beneficios	No	No	No	No	No
	Clasificación de costos según ISCM	No	No	No	No	No

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso (continuación)

Componente	Ítem	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Análisis Costo- Beneficio	Análisis de la diferencia neta entre costos y beneficios descontados	Se concluye de manera cualitativa que los beneficios superan a los costos.	No	No	Se concluye de manera cualitativa que los beneficios superan a los costos.	No hay un análisis cuantitativo que monetice todos los costos y beneficios ubicados en el tiempo, los descuenta a valor presente y se obtenga un valor neto.
	Utilización de otro método de discriminación (Análisis Costo- Efectividad, Análisis Multicriterio, etc.)	-	-	-	-	No se utilizó ningún método adicional de discriminación de alternativas.

Tabla F1: Resultados de entrevistas con miembros de la Comisión - descripción del proceso (continuación)

Componente	Item	Fuente				Conclusión
		Dictamen / exposición de motivos	Congresista 1	Congresista 2	Asesor de la comisión	
Consulta	Actores consultados	Cámara de Comercio de Lima (CCL) Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX Perú)	Empresas reguladas INDECOPI MEF CONFIEP CCL Sociedad Nacional de Industrias	MEF Centros Comerciales ASPEC AFIN MTC Comisión de Transporte	Referencia a lo indicado en el dictamen	Se buscó focalizar la consulta en actores que puedan ser representativos de todos los grupos de interés potencialmente afectados. Sin embargo, algunas opiniones contrarias fueron desestimadas y/o rebatidas en el dictamen; y por otro lado, el proceso sólo implicó una consulta de opinión sobre la política regulatoria ya planteada, mas no se evidencia un intento por elaborar la política regulatoria en manera conjunta.
	Análisis de costos políticos	-	Problemas con agentes económicos que brindan el servicio de estacionamiento. Lobbys y amenazas.	“FP ha generado que se incremente el costo del servicio de estacionamiento”	Legitimidad política del congreso en caso la regulación genere perjuicios. Empresas no verían a la comisión con buenos ojos.	La pregunta fue respondida de manera muy particular por cada actor. Se evidencia que no hay un análisis formal de este tipo de costos.

Figura F1: Evidencia de la distorsión de mercado (Fuente: dictamen)

Considerando un precio de S/. 10 por hora	Situación actual (cobro por hora)	Propuesta legislativa (cobro por 10 minutos)	Propuesta alternativa (cobro por minuto)
10 minutos	S/. 10.00	S/. 1.67	S/ 1.70
15 minutos	S/. 10.00	S/. 3.33	S/ 2.55
30 minutos	S/. 10.00	S/. 5.00	S/ 5.00
45 minutos	S/. 10.00	S/. 8.35	S/ 7.65
60 minutos	S/. 10.00	S/. 10.00	S/ 10.00

Figura F2: Costos y beneficios para empresas que brindan el servicio de estacionamiento

COSTOS	BENEFICIOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. No se les permitirá cobrar la hora entera cuando sólo se utilizó una fracción del tiempo. 2. No se permitirá cobro de penalidades por pérdida de tickets o tarjetas de ingreso a estacionamientos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Logrará obtener legitimidad de sus consumidores y usuarios, quienes no sentirán que pagan por un servicio no recibido, ni que pagan más de lo que vale el ticket o tarjeta de ingreso. 2. Se sinceran los ingresos de las empresas.

Fuente: Proyecto de Ley 289/2016-CR

Figura F3: Costos y beneficios para personas que se movilizan en vehículos y hacen uso de estacionamientos

COSTOS	BENEFICIOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Probabilidad de ajuste del precio de los estacionamientos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pagarán sólo por el tiempo ocupado en los estacionamientos, no permitiendo el redondeo a favor del proveedor. 2. No se permitirá el cobro de penalidad por pérdida del ticket o tarjeta de membresía.

Fuente: Proyecto de Ley 289/2016-CR

ANEXO G: Resultados de entrevistas con expertos - análisis crítico del proceso

Tabla G1: Resultados de entrevistas con expertos - análisis crítico del proceso

Etapas RIA	Experto PP 1	Experto PP 2	Experto RIA 1	Experto RIA 2	Experto economía
Definición del problema	Regulación busca parchar una de las consecuencias de un problema mayor relacionado a la planificación urbana, el cual no ha sido identificado. Se requieren estudios económicos que sustenten la existencia del problema.	El proceso de identificación de las causas del problema no fue lo suficientemente profundo. El problema podría responder a una falla regulatoria existente, relacionada a la falta de promoción de la inversión en servicios de estacionamiento. Se deben fortalecer instituciones como el INEI y el INDECOPI, que pueden brindar información relevante y realizar estudios económicos para sustentar la existencia de los problemas.	El problema está más relacionado a una falla regulatoria que a una falla de mercado, y tiene que ver con la existencia de una regulación poco flexible a la hora de emitir licencias de funcionamiento, lo que crea barreras de entrada artificiales, desincentivando la competencia, y acentuando el oligopolio. La amplia diferencia entre oferta y demanda significa una falla de “mercados incompletos”, y se debe principalmente a la naturaleza geográfica del servicio de estacionamiento, y a la excesiva demanda producto de la preferencia generalizada del auto particular sobre el transporte público. El problema se debió sustentar en dos etapas: en primer lugar, demostrar, mediante un índice de concentración de mercado, la existencia del oligopolio; y en segundo lugar, mediante un comparativo entre el precio real y el precio teórico de competencia perfecta, demostrar el abuso de la posición de dominio de las empresas oligopólicas.	No queda claro cuál es el problema. La secuencia lógica entre causas y efectos parece estar desordenada, y no se consideran problemas más grandes. Al plantearse 3 modificaciones legales en el proyecto de ley, se debería haber realizado un RIA para cada una, ya que son intervenciones distintas.	Un oligopolio requiere de intervención estatal únicamente cuando se demuestra el abuso de la posición de dominio, ya que sólo así el oligopolio genera una ineficiencia de mercado.

Tabla G1: Resultados de entrevistas con expertos - análisis crítico del proceso (continuación)

Etapas RIA	Experto PP 1	Experto PP 2	Experto RIA 1	Experto RIA 2	Experto economía
Definición de objetivos	Lógica errada en el árbol de problemas. Se arrastra el problema desde la etapa anterior, lo que imposibilita que el resto de etapas sean óptimas.	Los objetivos regulatorios debieron girar en torno al problema, y no a sus efectos. Esta es una de las consecuencias del superficial análisis de las causas del problema.	Los objetivos debieron relacionarse con resolver el problema del oligopolio, algo que se pudo hacer mediante la liberalización del mercado. Otro objetivo debió ser resolver la amplia diferencia entre oferta y demanda, mejorando la calidad del transporte público, para reducir la demanda de servicios de estacionamiento.	Problemas derivados de la inexacta definición del problema.	La excesiva demanda de estacionamientos sí puede resolverse, fomentando que los ciudadanos sustituyan el uso de autos particular por el transporte público, mediante la mejora del segundo.
Identificación de alternativas	Se debió considerar formalmente la alternativa de no intervenir. No se evalúan alternativas relacionadas a la planificación urbana, ya que hubo una mala identificación de causas del problema.	Se debió considerar formalmente la alternativa de no intervenir. La falta de creatividad en el planteamiento de alternativas es otra de las consecuencias del deficiente proceso de identificación de causas.	Una mejor planificación urbana habría sido una alternativa no regulatoria que se debió tomar en consideración. Flexibilizar la regulación existente en relación al mercado de estacionamiento también habría contribuido a liberalizar el mercado.	Sólo se consideran alternativas del tipo “comando y control”, cuando pudieron plantearse alternativas que no impliquen necesariamente una restricción de libertades.	-

Tabla G1: Resultados de entrevistas con expertos - análisis crítico del proceso

Etapas RIA	Experto PP 1	Experto PP 2	Experto RIA 1	Experto RIA 2	Experto economía
Análisis Costo-Beneficio	Se debieron revisar los potenciales efectos de la medida sobre la población en general. El “modelo T” es una herramienta inútil para esta regulación.	El “modelo T” utilizado es una herramienta muy precaria, que no debería aplicarse a este tipo de regulaciones. Se debió haber realizado un ACB cuantitativo.	Se debió considerar al sector comercio como un actor clave, explicación sobre teoría del consumidor. Los costos y beneficios deberían haber sido cuantificados y monetizados, dado el alto impacto de la propuesta regulatoria. No se consideró una serie de costos potenciales de la alternativa seleccionada.	El proceso seguido se parece a un “RIA justificatorio”, es decir, la utilización de un análisis costo-beneficio y otras herramientas del RIA para justificar una decisión ya tomada. El RIA debería utilizarse para tomar una decisión.	Los costos y beneficios deberían haber sido cuantificados. Se trata de una propuesta regulatoria de alto impacto, por lo que debería ser obligatorio cuantificar y hasta monetizar los costos y beneficios para este tipo de regulaciones. Estos flujos debieron ser descontados a valor presente y se debieron comparar los valores presentes netos de cada alternativa. Sólo así se podría justificar la intervención.
Consulta	El proceso es aceptable, en tanto la consulta fue extendida a varios actores, sin embargo, hubieron muchos actores que fueron dejados de lado.	La consulta debería realizarse en dos etapas: durante la identificación del problema, y durante la etapa de consulta propiamente.	Suele ser difícil evitar la interferencia de motivaciones políticas en esta etapa. El debate ideológico se termina realizando en las comisiones y sus dictámenes.	El proceso de consulta debería haber involucrado a los <i>stakeholders</i> desde la etapa de identificación del problema.	-